# Die staatliche Förderung des Wohnungsbaues,

## staats- und verwaltungsrechtliche Betrachtung.

ABHANDLUNG

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Rheinischen Friedrich Wilhelms-Universität

zu Bonn

vorgelegt von

WOLF-DIETRICH KÄMPER-PREY

Gerichtsreferendar.

19 37

DISSERTATIONS-VERLAG G. H. NOLTE DÜSSELDORF

Angenommen auf Bericht der Professoren Geheimrat Dr. Thoma und Geheimrat Dr. Rauch.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

# INHALT

Einleitung . . . . . 1

Erster Teil:

Allgemeiner Überblick über die Entwicklung und die Einrichtungen der staatlichen Förderungsmaßnahmen.

I. Rückblick.

1. Anfänge staatlicher Baupolitik nach militärischen und städtebaulichen Gesichtspunkten . . . . . 2
2. Der industrielle Aufschwung im 19. Jahrhundert und seine Folgen für die Wohnungsverhältnisse . . . . . 3
3. Versuche zur Behebung der Wohnungsnot . . . . . 4
4. Die Folgen des Krieges für das Wohnungswesen . . . 8
   a) Einführung von Enteignungsrechten . . . . . 8
   b) Die Ausgestaltung des Erbbaurechtes . . . . . 10
   c) Steuerbefreiungen . . . . . 12

II. Insbesondere: die Finanzierungsprobleme und ihre Bedeutung für die Wohnungswirtschaft.

1. Die I. und die II. Hypothek . . . . . 15
2. Die besonderen Schwierigkeiten der Nachkriegsjahre . . 19
3. Die Zeit nach der Inflation . . . . . 22
   a) Die Gebäudeentschuldungssteuer . . . . . 23
   b) Zwischenkredit . . . . . 24
   c) Die Krise . . . . . 24
   d) Bürgschaften für den Kleinwohnungsbau und Kleinsiedlung 25
   e) Sonstige Aktionen . . . . . 26

III. Staatsrechtliche Einordnung.

1. Die staatlichen Maßnahmen und die politischen Ideologien . 27
2. Die Wohnungsfrage in anderen europäischen Ländern . . 28
3. Die verfassungsrechtliche Verteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiete des Wohnungs- und Siedlungswesens.
   a) Die Zuständigkeit der Gemeinden . . . . . 29
   b) Die Zuständigkeit der Länder . . . . . 30
   c) Die Zuständigkeit des Reiches . . . . . 31

IV. Die Förderung des Kleinwohnungsbaues und der Kleinsiedlung 34

1. Reichsbürgschaften für den Kleinwohnungsbau . . . . 34
2. Reichsbürgschaften und Reichsdarlehen für Kleinsiedlungen . 38
3. Der wohnungspolitische Inhalt der Bestimmungen . . . 41
4. Das Eigentum an der Kleinsiedlung . . . . . 44
5. Öffentlich-rechtliche Betrachtung des Träger-Siedler-Verhältnisses 47

## Zweiter Teil.

Juristische Einzeluntersuchungen.

1. Das preußische Fluchtliniengesetz, Art. 153 der Weimarer Reichsverfassung und das Fluchtlinienurteil des Reichsgerichts 52
2. Gilt Art. 153 RV. noch heute? . . . . . 58
3. Eigentumsschranke und Enteignung . . . . . 60
4. Freiflächenausweisungen . . . . . 65
5. Mängel des Erbbaurechts . . . . . 68

## SCHRIFTTUM


Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 14. Aufl. 1924.
Anschütz-Thoma: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. 1930/32.
Bertram: Das Fluchtlinienurteil des Reichsgerichts. Verwaltungsarchiv. Bd. 35 S. 411 ff.
Beseler: System des Deutschen Privatrechts. 2. Aufl. 1866.
Blechschmidt: Reichsbürgschaften für den Kleinwohnungsbau. Handbücherei des Wohnungswesens. Heft 5.
Bluntschli: Deutsches Privatrecht. 2. Aufl. 1860.
Brunner-Schwerin: Deutsche Rechtsgeschichte. 2. Aufl. 1928.
Bühler: Die Selbstverwaltungskörper, Handbuch des Deutschen Staatsrechtes, § 60.
Crüger: Baugenossenschaften, Hdwb. d. Staatswissensch. 4. Aufl. Bd. II, S. 430 ff.
Damaschke: Die Bodenreform. 1916
Denkschrift des Reichsarbeitsministers über Maßnahmen auf dem Gebiete des Wohnungs- und Siedlungswesens. Reichstagsdrucks. Nr. 3472/I, 1920/22.
Denkschrift des Reichsarbeitsministers über die Wohnungsnot und ihre Bekämpfung, Reichstagsdrucks. Nr. 3777, III, 1924/27.
Dernburg: Lehrbuch des Deutschen Privatrechts. 5. Aufl. 1894.
Dölle: Lehrbuch des Reichserbhofsrechts. 1935.
Ehrlich: Die Berliner Bauordnungen. 1933.
Erman: Erbbaurecht und Kleinwohnungsbau. Münster 1907.
— Das Erbbaurecht, Handwörterbuch der Staatswissensch. 4. Aufl. Bd. III S. 774 ff.
Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. Aufl. 1928.
Fuchs: Wohnungsfrage und Wohnungswesen, Handwörterbuch der Staatswissensch. 4. Aufl. ErgBd. S. 1098 ff.
Germershausen: Wegerecht und Wegeverwaltung in Preußen. 4. Aufl. 1932, Band I.
Gerber, von: System des Deutschen Privatrechts. 17. Aufl. 1895.
Gierke, v. Otto: Deutsches Privatrecht. Binding: System. Handbuch 1917, II, 3, II.
Herschel: Das Erbhofeigentum. 1936.
Huber: Die Rechtsstellung der Volksgenossen. Ztschr. f. d. ges. Staatswissensch. Bd. 96 S. 438 ff.
Jahrbücher für Bodenreform.
Jahrbuch für Siedlungs- und Bauwesen. 1924/25.
Jellinek, Walter: Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1931.
— Entschädigung für baurechtliche Eigentumsbeschränkungen. 1929.
Kämper-Knoblauch-Steyrer: Der zweitstellige Hypothekarkredit. 1930.
von Köhler, Ludwig: Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechtes 1935.
Köttgen: Deutsche Verwaltung. 1936.
— Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt, in den Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 6, S. 105 ff. 1929.
Krause: Rentengüter, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. Bd. VII, S. 18 ff.
Laband: Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. 1911.
Lassar: Die verfassungsrechtliche Ordnung der Zuständigkeiten. Handbuch des Deutschen Staatsrechts. § 27.

Materialiensammlung der Forschungsstelle für Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 16.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. 1924.
Meissner: Staatsrecht des Reiches und seiner Länder. 2. Aufl. 1933.
Meissner-Kaisenberg: Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich. 1935.
Meyer-Anschütz: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 7. Aufl.
Mittermaier: Grundsätze des gemeinen deutschen Privatrechts. 7. Aufl. 1847.
Mössner: Das deutsche Bodenkreditsystem, Berlin 1934.
Schmitt, Carl: Unabhängigkeit der Richter, Gleichheit vor dem Gesetz und Gewährleistung des Privateigentums nach der Weimarer Verfassung. 1920.
Schelcher: Gesetzliche Eigentumsbeschränkung und Enteignung. Arch. d. öff. Rechts, Bd. 57 S. 321.
Sombart: Grundlagen und Kritik des Sozialismus. 1919.
— Der proletarische Sozialismus. 10. Aufl. 1924.
Stier-Somlo: Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes in Preußen. 1916/17.
Stobbe: Handbuch des Deutschen Privatrechts. 1875.
von Strauss-Torney-Sass: Straßen- und Baufluchtengesetz. 7. Aufl. 1934.
Vleugels: Die Kritik am wirtschaftlichen Liberalismus in der Entwicklung der deutschen Volkswirtschaftslehre. München 1935, auch in Schmollers Jahrbuch 59. Jahrgang, Heft 5.
Wagner, Adolph: Wohnungsnot und städtische Wohnungsfrage. Berlin 1901.
Weber-Wieacker: Eigentum und Enteignung. 1935.
Wittmayer: Enteignungsrecht, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl. Bd. III S. 730 f.
Die Wirtschaftskurve, hrsgg. von der Frankfurter Zeitung, Heft 3, 1933.

# EINLEITUNG.

Obwohl dem verwaltenden Staat eine Fülle hoheitlicher Machtbefugnisse gegeben ist, hat sich die öffentliche Verwaltung nicht in ihrer Gesamtheit aus der zivilrechtlichen Sphäre emporgehoben und nicht alle ihre Beziehungen in Normen des öffentlichen Rechtes gekleidet. Denn wenn auch grundsätzlich die Wahrnehmung überindividueller Interessen die Neigung zu öffentlich-rechtlicher Ausgestaltung mit sich bringt, hat das Gebot der Zweckmäßigkeit, das über allem staatlichen Handeln steht, in manchen Beziehungen gegenläufige Bahnen einschlagen lassen. Z. B. hat die erweiterte wirtschaftliche Betätigung von Staat und Gemeinden nach dem Kriege zur vorzugsweisen Verwendung privatrechtlicher Gesellschaftsformen geführt, und zwar nicht nur bei der — begrifflich außerhalb der öffentlichen Verwaltung stehenden — Verwaltung der Finanzquellen [1]), sondern auch bei vielen Zweigen der öffentlichen Verwaltung, in welchen die Befriedigung von Gemeininteressen auf möglichst wirtschaftliche Weise vorgenommen werden soll [2]). Doch bleibt alles noch in der Fortentwicklung, die Anschauungen über Zweckmäßigkeit schwanken, und es wird noch zu erwähnen sein, daß die neueste Zeit durch die Einengung des wirtschaftlichen Betätigungsfeldes der Gemeinden [3]) wieder einen Wandel gebracht hat.

Wenn der Versuch gemacht werden soll, eine Maßnahme der öffentlichen Hand rechtlich einzuordnen, so begegnet es zuweilen, daß die Einrichtung in ihrer Gesamtheit weder dem privaten noch dem öffentlichen Recht völlig unterstellt ist, sondern daß sich die einzelnen Rechtsverhältnisse auf beide Rechtsgebiete verteilen, je nachdem es für die Durchführung der Aufgabe als zweckmäßig angesehen wurde.

Hier soll an Hand einer Betrachtung der Entwicklung der staatlichen Fürsorge auf dem Gebiete des Wohnungswesens der Versuch gemacht werden, die gegenwärtig bedeutsamsten Förderungsmaßnahmen rechtlich zu charakterisieren.

---

1) sogen. fiskalische Verwaltung, z. B. Domänen, Forsten, Bergwerke.
2) z. B. in Versorgungsbetrieben.
3) § 87 Preuß. Gem. Fin. Ges. vom 15. Dezember 1933 (GS. S. 442); § 67 Dt.GemO. vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49).

## Erster Teil.

# ALLGEMEINER ÜBERBLICK ÜBER DIE ENTWICKLUNG UND DIE EINRICHTUNGEN DER STAATLICHEN FÖRDERUNGSMASSNAHMEN.

## I. RÜCKBLICK.

### 1. Anfänge staatlicher Baupolitik nach militärischen und städtebaulichen Gesichtspunkten.

Bis zum 16. Jahrhundert besaß fast jeder Bürger sein eigenes Haus, das auf städtischem Boden erbaut wurde und für dessen Ausmaße der Typ des „Dreifensterhauses" besonders entwickelt und bevorzugt war. Damals war die Sorge für die Wohnung noch ganz Angelegenheit der Familie. Die Gestaltung des Hauses war ein Teil des äußeren Auftretens der Familie, und die Hausgemeinschaft erstreckte sich in der Regel nicht über die Familie hinaus. Das ins Haus aufgenommene Gesinde und der Lehrling mußten sich einer strengen Hausordnung unterwerfen.

Das Zurmietewohnen war in damaliger Zeit noch nicht gebräuchlich; die weniger Bemittelten erwarben wenigstens einen Gebäudeteil (Stockwerk), und nur die ärmsten Bürger wohnten in Zinsbuden [4]), die die Stadt erbaute und erblich vermietete. Vielfach wurden Juden und Höker gezwungen, in solchen Buden zu wohnen. Im übrigen kam es zu einer über den Kreis der Familie hinausgehenden Sorge für den Wohnraum nur in Einzelfällen, wo besondere Gründe, z. B. die große Zahl der von den Fuggern in Augsburg benötigten Arbeiter, den Bau von Wohnhäusern durch die Arbeitgeber erforderten.

Erst seit dem 16. Jahrhundert baute man unter dem Einfluß der Renaissance geräumige Häuser und bestimmte diese oft von vornherein zum Vermieten. Das Vordringen der Mehrfamilienhäuser begann erst später, als nach dem Dreißigjährigen Kriege die Landesherren beim Wiederaufbau der zerstörten Städte helfend eingreifen mußten und dann, als die Aufgabe, in den Städten Garnison unterzubringen, wirtschaftliche Gesichtspunkte bei Errichtung und Verwaltung der Gebäude in den Vordergrund treten ließ. Hier finden sich die Anfänge staatlicher Baupolitik, die sich dann im 18. Jahrhundert zu einer großzügigen Städtebauförderung auswuchs.

Durch Lieferung von unentgeltlichen Baustoffen, Gewährung von Bauprämien, Befreiung von Steuern und Abgaben und anderseits durch entschädigungslose Enteignung unbenutzter Baugrundstücke, Zwangseinquartierung nebst Regulierung der Mietpreise und schließlich durch Bau von Wohnhäusern auf Staatskosten trieben die Landesherren die Bautätigkeit an [5]). In Berlin z. B. beseitigte der Große Kurfürst durch Einführung der Akzise für Bier, Wein und Fleisch die bis dahin bestehende drückende Besteuerung des Grund

4) Ehrlich S. 10.
5) Fuchs, Hdwb. d. Staatswissenschaften S. 1099.

und Bodens und regelte die gesamte Bautätigkeit durch eine Bauordnung. Unter Friedrich I., Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. erhielten die Baulustigen unentgeltliche Materiallieferungen und weitgehende finanzielle Erleichterungen. Dabei wurde das mehrgeschossige Haus begünstigt, da Beamte und Offiziere und andere Bevölkerungskreise, die nicht mit dauerndem Aufenthalt am Orte rechnen konnten, als Mieter unterzubringen waren und weil Berlin zu einer europäischen Großstadt werden sollte[6]). Gleiche Entwicklung nahmen die anderen größeren Städte Deutschlands.

Dieser landesherrliche Wohnungsbau hatte wegen seiner überwiegend städtebaulichen Tendenz nichts mit den Problemen der heutigen, durch Wohnungsmangel und soziale Motive bedingten Wohnungspolitik gemein.

## 2. Der industrielle Aufschwung im 19. Jahrhundert und seine Folgen für die Wohnungsverhältnisse.

Das 19. Jahrhundert brachte vielen deutschen Bezirken ein abnorm schnelles Aufblühen der Industrie. Der große Bedarf an Industriearbeitern schaffte neue aussichtsreiche Berufe und zog die Landbevölkerung — besonders die aus den Bezirken des Großgrundbesitzes — in die Stadt. Der damit entstehende Wohnungsbedarf löste sofort eine rein gewerbsmäßige Wohnungsproduktion aus. Für die Entwicklung wurde jetzt wichtig, daß die Aufhebung von Rangvorrechten bestimmter Kategorien von Immobiliengläubigern durch die Fridericianische Gesetzgebung von 1784—1751 zur Aufgabe des Prinzips weitgehender Tilgung der Hypotheken geführt hatte[7]). Die Dauerverschuldung der Grundstücke ergab für den Geldgeber eine vorteilhafte Daueranlage für sein Kapital — und diese Belastungsfähigkeit der Grundstücke zog eine Steigerung der Bodenpreise nach sich. Die Bodenpreise wurden aber in noch stärkerem Maße gesteigert durch die einsetzende Grundstücksspekulation. Der Verkäufer bemaß den Kaufpreis nach der künftigen Wertsteigerung, die ein Grundstück dadurch erhält, daß es in den Bereich der Stadt gelangt und als Baugrundstück in Frage kommt. Eignet es sich für ein Stockwerkhaus, so wurde wegen dessen höherer Rentalibität der Grundstückspreis weiter hinaufgeschraubt. Insofern spielten für die Bodenspekulation auch Bauplan und Bauordnung eine sehr bedeutsame Rolle. Sah der Bauplan breite Straßen vor, so war nach der Bauordnung regelmäßig die Errichtung von entsprechend hohen Etagenhäusern zulässig[8]). Vor allem aber war die Bebauung des Hintergeländes durch Seitenflügel und Hinterhäuser fast un-

6) Kämper-Knoblauch-Steyrer S. 11.
7) Fuchs, Hdwb. d. Staatswiss. S. 1100.
8) Die Berliner Bauordnung vom 15. 1. 1887, die gegenüber der Berliner Bauordnung vom 21. 4. 1853 schon eine Verbesserung darstellte, läßt auch bei den schmalsten Straßen wenigstens 12 m hohe Vordergebäude zu.

beschränkt zugelassen[9]). Diese Tatsachen beeinflußten den Grundstückspreis derart, daß der Bauherr den Boden auch restlos ausnutzen, d. h. eine möglichst große Anzahl von Wohnungen bauen mußte, um auf eine Rentabilität zu kommen. Diese Spekulation gedieh am besten dort, wo unter dem Schutze des Dreiklassenwahlrechtes liberalistische Interessentengruppen die Stadtverwaltung beherrschten und aus materialistischen Interessen heraus die Verbesserung der Stadtplanung verhinderten.

Die übermäßig hohen Bodenpreise, die Aufschließungskosten, der Gewinn des gewerbsmäßigen Wohnungsproduzenten und die Rente, die der Eigentümer aus dem Hause ziehen will, bewirkten insgesamt ein allmähliches und stetiges Steigen der Mietpreise. Dabei wurden aber nicht nur alle Arten von Wohnungen zu teuer, sondern an Mittel- und Kleinwohnungen herrschte großer Mangel. Kleinere Wohnungen boten der privaten Bautätigkeit trotz der großen Nachfrage einen zu geringen wirtschaftlichen Anreiz und enthielten insofern ein Risiko, als das Vermieten an den in ungesicherten Verhältnissen lebenden Arbeiter Mietausfälle bringen konnte. Die Arbeiter waren aber genötigt, in der Nähe des Arbeitsplatzes zu wohnen, weil selbst dort, wo die Verkehrsmittel gut ausgebaut sind, das Leben durch diese unbequemer und teurer wird. Das Ergebnis war, daß sich die Arbeiter in bestimmten, für sie günstig gelegenen Stadtvierteln zusammendrängten. Die vorhandenen Kleinwohnungen, die in der Regel in Hinterhäusern und Seitenflügeln als hygienisch durchaus minderwertige Hofwohnung untergebracht waren, wurden überbelegt, weil dem einzelnen Arbeiter die Kosten zu hoch wurden. Jedoch die mit der Überbelegung verbundene stärkere Abnutzung und das erwähnte Risiko der Mietausfälle wurden vom Hausbesitzer zum Anlaß genommen, die Mieten weiter zu erhöhen.

So entwickelte sich die Wohnungsnot der arbeitenden Klasse, und zwar mit den größten Spannungen in der Hauptstadt und den wachsenden Industriestädten, in gemilderter Form in den Mittel- und Kleinstädten.

### 3. Versuche zur Behebung der Wohnungsnot.

Während die Gesetzgebung der Länder sich im wesentlichen auf die Änderung baupolizeilicher Vorschriften beschränkte und im übrigen unter dem Einfluß der Anschauungen des Manchestertums sich der Arbeiterwohnungsfrage nicht annahm[10]), wurde der zum allgemeinen Problem gewordenen Wohnungsfrage von seiten der Arbeitnehmer und der Sozialwissenschaft nachgegangen.

Die deutschen Gewerkenvereine richteten sich (i. J. 1871) zu-

---

9) Die Berliner Bauordnung von 1853, unter deren Herrschaft das Berliner Stadtbild entstanden ist, sah für jedes Grundstück ein Mindestmaß an Hofraum von nur 5,3 m Länge und Breite vor (Dritter Teil § 27).

10) Vgl. S. 27 der Abhandlung.

nächst an ihre Arbeitgeber mit folgenden Forderungen: Kürzere Arbeitszeit, um entfernteres Wohnen zu ermöglichen; Förderung von Baugenossenschaften und Errichtung billiger Werkwohnungen.

Vom Staat und den Gemeinden wurde die Beseitigung aller derjenigen baupolizeilichen Vorschriften verlangt, die die Errichtung kleiner Häuser erschweren und verteuern. Ferner sollte eine Erbverpachtung öffentlicher Ländereien und die Eröffnung öffentlichen Hypothekarkredits nebst Reform des Hypothekenwesens und die Förderung von Baugenossenschaften den Bau von kleinen Häusern für die minderbemittelten Klassen ermöglichen. Seit dem Jahre 1886 übernahm der Verein für Sozialpolitik und später der Verein für Wohnungsreform die Propaganda für die Vorschläge zur Lösung der Wohnungsfrage.

Auf die einzelnen Programme und ihre Verfechter, unter denen die Bodenreformer unter der Führung von Adolf Damaschke eine hervorragende Stellung einnahmen, soll hier nicht eingegangen werden. Ihr wesentlicher Erfolg war, daß sie schon in der Zeit vor dem Kriege den Weg bereiteten für die Forderung an den Staat, sich seinerseits für die Besserung des Wohnungswesens weitgehend einzusetzen [11]). Die liberal entwickelte Wirtschaft hatte sich als nicht fähig erwiesen, dem Wohnungsbedarf der minderbemittelten Kreise gerecht zu werden und die damit auftretenden sozialen Gefahren abzuwehren.

Bis zum Weltkriege kam es nur zu geringen Ansätzen einer öffentlichen Wohnungspolitik. Eine Ursache hierfür war, daß die Kompetenz des Reiches in dieser Frage nach der Reichsverfassung von 1871 verneint werden mußte [12]). Die Länder beschränkten sich auf gesundheitspolizeiliche Maßnahmen [13]), wie z. B. auf Polizeiverordnungen zur Regelung des Kost- und Schlafgängerwesens, und auf Einrichtung einer Wohnungsaufsicht, und die Städte befaßten sich in der Hauptsache ebenfalls nur mit sozialhygienischen Vorschriften unter Einsetzung von beaufsichtigenden Wohnungsämtern [14]). Dabei ist interessant, daß diese Wohnungsaufsicht, die wegen ihrer gefahrabwendenden Tätigkeit zu den Aufgaben der Polizei zählen sollte, meist als kommunale Wohlfahrtseinrichtung bestand [15]). Das lag wohl daran, daß die gesundheitliche Unzulänglichkeit eines großen Teiles aller Wohnungen als gewohnter Normalzustand angesehen wurde, demgegenüber die Beobachtung von hygienischen Gesichtspunkten nicht als Abwehr von eintretenden Gefahren, sondern als Besserung angesehen wurde.

Soweit Reich und Länder positiv tätig wurden, geschah es zunächst nur als Arbeitgeber für gering besoldete Beamte und Ar-

---

11) Fuchs, Hdwb. d. Staatswiss. ErgBd. S. 1141.
12) Siehe unten S. 19, 31.
13) Fuchs, Hdwb. d. StW. S. 1121.
14) Denkschrift d. RArbMin. 1922 Nr. 6.
15) Siehe Fuchs S. 1122.

beiter[16]), also auf gleicher Basis wie andere große Arbeitgeber für ihre Bediensteten sorgten[17]).

Die parlamentarischen Vorbereitungen vor dem Bürgschaftssicherungsgesetz des Reiches (10. Juni 1914) zeigten an, daß die Erkenntnis für die Notwendigkeit weitergehender Sorge des Staates schon durchgedrungen war (vgl. S. 19). Insbesondere wurde im Reichstag und im Landtag wiederholt und ausführlich die Forderung nach einem Wohnungsgesetz und einer Wohnungsaufsicht zur Bekämpfung aller mit der unzureichenden Wohnung verbundenen sittlichen und gesundheitlichen Schäden erhoben und in Preußen schon ein Entwurf[18]) beraten[19]). Ein Gesetz ist jedoch nicht zustandegekommen.

So wichtig diese Teilerfolge im einzelnen waren, so war mit ihnen noch nicht der Weg beschritten, der zur Bekämpfung der allgemeinen Wohnungsnot vom Gemeinwesen begangen werden mußte. Denn abgesehen davon, daß nur wenige Arbeitgeber zur Fürsorge fähig und bereit waren, hatte sich die Arbeiterwohnungsfrage inzwischen zu einer Wohnungsfrage für die ganze minderbemittelte Klasse fortentwickelt, war also nicht mehr von seiten der Arbeitgeber her lösbar[20]).

Deshalb hatten die Wohnungssuchenden zwecks Selbsthilfe schon bald gemeinnützige Bauvereine gebildet, welche den Bau von billigen Kleinwohnungen dadurch erreichten, daß sie kommunale Unterstützung bevorzugt erhielten. In Berlin gab es schon 1848 die „Gemeinnützige Baugesellschaft", der in anderen Städten bald ähnliche Vereinigungen folgten. Dabei bekamen die Genossenschaften überwiegende Bedeutung vor Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftpflicht, weil sie nach ihrer Verfassung bessere Gewähr leisteten, daß den Wünschen der Wohnungssuchenden vollends entsprochen wurde. Andere Vereine, Stiftungen und gemeinnützige Baugesellschaften, die als Wohltätigkeitsanstalten der besitzenden Klasse erschienen, waren dagegen unbeliebt, und auch die durch die Arbeitgeber erbauten Wohnungen wurden, wenn möglich, gemieden, weil durch die Verknüpfung von Arbeitsverhältnis und Wohnung eine gewisse Zwangslage für den Arbeiter entstand[21]).

Obwohl also die Baugenossenschaften in erster Linie geeignet waren, eine erfolgreiche Selbsthilfeorganisation der Wohnungs-

16) Denkschrift Nr. 15, 16.

17) Mansfeld, AG. für Bergbau und Hüttenbetrieb in Eisleben, Krupp in Essen, Badische Anilin- und Sodafabrik in Ludwigshafen und viele Zechen; der preuß. Bergfiskus, preuß. Staatseisenbahn, Reichs- und Postverwaltung und andere Reichs- und Landesbehörden.

18) Entwurf Nr. 299 Drucksachen 22. Legislaturperiode III. Session 1916/17.

19) Vgl. auch 33. Sitzung 22. 3. 1912 S. 952 f.; 34. Sitzung vom 23. 3. 1912 S. 978 ff.; 45. Sitzung des preuß. Landtages vom 9. Dezember 1916 S. 2719.

20) Fuchs, Hdwb. d. StW. S. 1129.

21) Fuchs ebenda.

suchenden zu sein, so setzte doch die Mitgliedschaft besser gelohnte Arbeiter und Beamte voraus; für die Arbeiter in den niedrigsten Lohnklassen brachten die Baugenossenschaften nur einen mittelbaren Vorteil durch Vermehrung des Angebotes an freiwerdenden Altwohnungen [22]).

Die Bestrebungen der gemeinnützigen Baugenossenschaften fanden vielfach in einzelnen größeren Städten tatkräftige Unterstützung dadurch, daß die Städte Geschäftsanteile erwarben, Darlehen gaben oder Bürgschaften für Darlehen leisteten, ferner durch Hergabe von städtischem Bauland zu billigen Preisen oder durch Einräumung von Erbbaurechten und schließlich durch Ermäßigung oder Nachlaß von Steuern und Aufschließungskosten [23]). Manche Städte erbauten die Häuser auch selbst, um sie dann billig zu vermieten oder zu verkaufen [24]). Bei Verkauf pflegten die Häuser durch Wiederkaufsrechte der Spekulation entzogen und damit an ihren sozialen Zweck gebunden zu werden [25]).

Schon vor der Jahrhundertwende hat man es als fehlerhaft erkannt, wenn die baupolizeilichen Anforderungen für das ganze Stadtgebiet, für das dichtbebaute Stadtinnere wie für die Außengebiete, in einheitlicher Weise aufgestellt sind [26]). Dadurch gelangt das Massenmiethaus auch in die äußeren Bezirke der Städte und verteuert dort den Boden. Weiträumige Bauweise ist dann nicht mehr möglich. In dieser Erkenntnis begannen die größeren deutschen Städte, wenn auch zunächst ohne günstige Wirkung für den Kleinwohnungsbau, den Bauplan und die Bauordnung nach der Wohndichte abzustufen. Es wurden als verschieden zu bebauende Gebiete unterschieden: a) das Stadtinnere mit Geschäftshäusern, b) die Wohnbezirke des Mittelstandes, c) die der minderbemittelten Bevölkerung und d) das Villenviertel. Damit wurde vermieden, daß an alle Stadtteile gleich hohe Anforderungen in Bezug auf Straßenbreite und Ausstattung gestellt und der Kleinwohnungsbau unnötig verteuert wurde. Auch die baupolizeilichen Anforderungen in Bezug auf Mindesthöhe der Räume, Mauerstärke, Treppenmaterial usw., die auf größere Häuser zugeschnitten waren, wurden revidiert und für Kleinhäuser besonders bemessen. Auf diese Weise konnten für den Bau von billigen Kleinhäusern ganz wesentliche Hindernisse aus dem Wege geräumt werden. Tatsächlich waren in den letzten Vorkriegsjahren schon in vielen größeren deutschen Städten abgestufte Bauordnungen zu finden [27]). Bald nach dem Kriege haben alle Län-

---

22) Fuchs, Hdwb. d. St.W. S. 1133.

23) Kämper-Knoblauch-Steyer S. 27; Fuchs, Hdwb. d. StW. S. 1137.

24) z. B. Freiburg, Ulm, Straßburg, Schweinfurt, Emden, Düsseldorf, Mühlhausen, Essen; vgl. Fuchs, Hdwb. d. StW. S. 1135.

25) Vgl. Jahrbuch der Bodenreform Bd. 14 Heft 1.

26) Eberstadt, in: Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege, hrsgg. von C. J. Fuchs, Stuttgart 1918.

27) Fuchs, Hdwb. d. StW. S. 1125.

der die baupolizeilichen Anforderungen an Klein- und Mittelwohnungen neu gestaltet[28]).

Heute sind zur Ordnung der Bebauung umfassendere Neuregelungen eingeleitet worden. Nach der Verordnung über die Regelung der Bebauung vom 15. Februar 1936[29]) können die Baugebiete durch Baupolizeiverordnungen in Kleinsiedlungsgebiete, Wohngebiete, Geschäftsgebiete und Gewerbegebiete eingeteilt werden. Es kann vorgeschrieben werden, daß in den einzelnen Baugebieten bestimmte Anlagen nicht errichtet werden dürfen, die Zahl der Stockwerke und die Mindestgröße der Baugrundstücke kann festgesetzt werden. Dazu hat der Reichsarbeitsminister eine Anordnung an die Landesregierungen erlassen[30]). Zweigeschossige Bauten sollen weitgehend gefördert werden. Auch für eingeschossige Bauten können Baugebiete angewiesen werden. Dreigeschossige Gebäude sind auf den notwendigen Umfang zu beschränken, viergeschossige soll es nur in größeren Städten geben und auch dort nur an wichtigen Straßen und wenn mindestens ein Vollgeschoß zu Geschäftszwecken ausgebaut wird. Ausnahmen von diesen Grundsätzen sollen nur stattfinden, wenn sie durch die vorhandene Bebauung bedingt werden. In Geschäfts- und Gewerbegebieten ist der Einbau von Wohnungen möglichst zu beschränken.

## 4. Die Folgen des Krieges für das Wohnungswesen.

Der Krieg brachte dem Wohnungswesen einen schweren Rückschlag. Der fast völlige Stillstand der Wohnungsproduktion während des Krieges und die ungünstigen Verhältnisse der folgenden Jahre hatten eine Wohnungsnot zur Folge, wie sie in dieser Schwere und Nachhaltigkeit bis dahin nicht bekannt war.

Für den Wohnungsneubau wurde jetzt die Frage der Finanzierung zu dem entscheidenden Problem, dessen Lösung erreicht werden mußte; einmal weil die Behebung der Wohnungsnot die dringlichste Aufgabe geworden war und ferner weil das Stilliegen der Bauwirtschaft die ungünstigste Wirkung auf den Beschäftigungsgrad der Gesamtwirtschaft ausübte.

Da über alle Finanzierungsmaßnahmen an späterer Stelle im Zusammenhang gesprochen wird, sind an dieser Stelle nur noch die sonstigen Maßnahmen zu erwähnen, die allerdings an praktischer Bedeutung hinter der Finanzierung weit zurückstanden.

### *a) Einführung von Enteignungsrechten.*

Zur Erleichterung der Bodenbeschaffung sind auf Anregung des Bundes deutscher Bodenreformer eine Reihe besonderer Ent-

28) Jahrbuch für Siedlungs- und Bauwesen 1924 (25. Bd. II S. 26).
29) RGBl. I S. 104, auf Grund d. Ges. über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. Juli 1934, I S. 568.
30) am 19. 2. 1936, RArbBl. I S. 42.

eignungsrechte geschaffen worden. Das preußische Wohnungsgesetz vom 28. März 1918 Art. 2 (GS. S. 29) und die Verordnung des Reiches zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot vom 15. Januar 1919 (RGBl. S. 69) gaben ein Enteignungsrecht mit vereinfachtem Verfahren zur Beschaffung von Baugelände für Mittel- und Kleinwohnungen, das Festungsenteignungsgesetz vom 27. April 1920 (RGBl. S. 697) für das Siedlungs- und Wohnungswesen, das Reichsheimstättengesetz [31]) vom 10. Mai 1920, § 28 (RGBl. S. 962) für Heimstätten und das Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1429) für landwirtschaftliche Siedlungszwecke. Für die landwirtschaftliche Siedlung und die vorstädtische Kleinsiedlung wurde die Landbeschaffung durch die Notverordnung vom 6. Oktober 1931 IV. Teil Kap. II (RGBl. I S. 551) in gleicher Weise wie in der Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot erleichtert. Das preußische Gesetz über ein vereinfachtes Enteignungsverfahren vom 26. Juli 1922 (GS. S. 211) vereinfachte für alle Fälle, in denen das öffentliche Wohl, die Abwendung größerer Arbeitslosigkeit oder ein sonstiger Notstand die Beschleunigung des Enteignungsverfahrens erforderte, das Verfahren des bestehenden Enteignungsrechtes (Gesetz vom 11. Juni 1874 GS. S. 221) durch Abänderung der Zuständigkeit, Fristverkürzung, Verbindung von Beschlüssen und vorläufige Besitzeinweisung. — Für die Regelung der Entschädigung aller seit 1919 bis 1933 durch Fluchtlinienfestsetzung und Grundstücksumlegung, Freigabe von Uferwegen usw. landesrechtlich vollzogenen Enteignungen hat die Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931, 6. Teil, Kap. III (RGBl. I S. 309) einheitliche Bestimmungen getroffen. Neuerdings macht das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. September 1933 (RGBl. I S. 659) zwecks einheitlicher Ordnung der Besiedlung nach wirtschaftlichen, verkehrspolitischen und gesundheitlichen Gesichtspunkten überall dort, wo ein Gebiet zum Wohnsiedlungsgesetz erklärt worden ist, die Wirksamkeit von Veränderungen im Eigentum und in den Nutzungsrechten an Grundstücken von behördlicher Genehmigung abhängig.

Auch die Maßnahmen gegen Wohnungsmangel [32]) führten in ihrer Anwendung zu Enteignungen, z. B. durch Zwangseiweisung und Anerlegung von Zwangsmietverträgen [33]). Diese gehören jedoch nicht hierher, da sie die Ausnutzung des vorhandenen Wohnraumes und nicht den Neubau von Wohnungen betrafen.

---

31) Das Reichsheimstättengesetz verfolgt die Absicht, bestimmten Personenkreisen durch die Begründung einer Heimstätte eine Existenzgrundlage zu schaffen, die vor der Zwangsvollstreckung wegen persönlicher Schulden einerseits und vor der spekulativen Ausnutzung durch den Eigentümer anderseits geschützt ist.

32) Bundesrats-VO. vom 23. 9. 1918 (RGBl. I S. 1143).

33) RGZ. Bd. 102 S. 163.

*b) Die Ausgestaltung des Erbbaurechtes.*

Die Neuregelung des Erbbaurechtes durch die Verordnung vom 15. Januar 1919 war der Erfolg langjähriger Bemühungen der Bodenreformer unter der Führung von Damaschke. Die Bodenreformer hatten darauf hingewiesen, daß das Erbbaurecht[34]) zur Boden- und Geldbeschaffung besonders geeignet sei, da zum Erwerbe des Erbbaurechtes kein Kapital erforderlich sei und das Erbbaurecht selbst als Kreditgrundlage für die Beschaffung des Baugeldes dienen könne. Besonders wichtig war den Bodenreformern auch die mit dem Erbbaurecht gegebene Waffe gegen die Bodenspekulation. Wenn die Gemeinden ihren Grundbesitz möglichst erweiterten und in Erbbaurecht vergaben, so kam damit nicht nur die Wertsteigerung dieser Grundstücke der Gemeinschaft zugute, sondern es würde auch die Wertsteigerung privater Grundstücke gemäßigt[35]).

Die im Bürgerlichen Gesetzbuch enthaltenen Vorschriften reichten für solche Verwendung nicht aus. Sie boten dem Erbbauberechtigten keine genügend sichere Stellung; als wirtschaftlich Schwächerer kam er bei den Vereinbarungen (welche nur die Vertragspartner, nicht aber deren Rechtsnachfolger gebunden haben) in Nachteil und mußte eine Reihe auflösender Bedingungen annehmen. Diese ungewisse Rechtslage machte das Erbbaurecht für eine Beleihung untauglich.

Die Erbbaurechtsverordnung bestimmte daraufhin, daß das Erbbaurecht nur erstrangig bestellt werden kann und daß es von einer Zwangsvollstreckung in das Grundstück nicht berührt wird. Der Erbbauzins muß von vornherein für die ganze Dauer des Rechtes festgelegt werden. Der Erbbauberechtigte erhält bei Beendigung des Rechtes durch Zeitablauf eine Entschädigung für das Bauwerk und bei Heimfall eine Entschädigung für das Erbbaurecht. Belastung, Veräußerung können an die Zustimmung des Grundstückseigentümers gebunden werden, welche dieser aber nicht willkürlich verweigern kann (§ 7).

Besonderer Wert wurde auf die Geeignetheit für Realkredite gelegt. Daher muß das Erbbaurecht erstrangig bestellt werden. Es kann in seiner Dauer, welche gesetzlich nicht festgelegt ist, aber in der Regel 60 bis 100 Jahre zu umfassen pflegt, nicht von einer auflösenden Bedingung abhängig gemacht werden. Nur die Vereinbarung ist zulässig, daß der Erbbauberechtigte das Erbbaurecht bei Eintreten bestimmter Umstände auf den Grundstückseigentümer zu übertragen verpflichtet ist (Heimfall). Dabei bleiben die Hypotheken, Grundschulden etc. Dritter bestehen. Erlischt das Erbbaurecht durch Zeitablauf, so haben die Realgläubiger an dem Entschädigungsanspruch, der das Grundstück anstelle des Erbbaurechtes erst-

34) — das veräußerliche und vererbliche Recht, auf oder unter der Oberfläche eines Grundstücks ein Bauwerk zu haben.

35) Vgl. Erman, Erbbaurecht und Kleinwohnungsbau S. 21; Oertmann bei Wagner, Wohnungsnot und städtische Bodenfrage, S. 29.

rangig belastet, die gleichen Rechte wie an einem Versteigerungserlös (§§ 28 ,29). Die Hypotheken gelten als mündelsicher, wenn sie die erste Hälfte des Wertes des Erbbaurechtes nicht überschreiten und wenn sie Tilgungshypotheken sind, deren Tilgung unter Zuwachs der ersparten Zinsen erfolgt und vor Ablauf des Erbbaurechtes beendet ist. Durch das Erbbaugrundbuch wird der Bestand und Inhalt des Erbbaurechtes für den Kreditgeber offenkundig. — Bestimmte vertragliche Vereinbarungen, wie über die Errichtung und Verwendung des Bauwerkes, die Bindung der Veräußerung oder Belastung des Erbbaurechtes an die Zustimmung des Grundstückseigentümers, das Heimfallrecht, ein Erneuerungsrecht und Ankaufsrecht des Erbbauberechtigten werden zum Inhalt des Erbbaurechtes und wirken damit auch für und gegen die Rechtsnachfolger der Beteiligten.

Die Mündelsicherheit der Erbbauhypothek sollte den Hypothekenbanken, Versicherungsanstalten und Sparkassen die Beleihung ermöglichen. Die absolute Wirkung der Vereinbarungen über Errichtung, Instandhaltung und Verwendung des Bauwerkes und die Bindung der Veräußerung und Belastung an die Zustimmung des Grundstückseigentümers hat für die Förderung des Kleinwohnungsbaues und die Erhaltung der Wohnungen für die Minderbemittelten große Bedeutung. In dieser Hinsicht ist auch von großem Wert, daß dem Erbbauberechtigten ein Vorrecht auf Erneuerung des Erbbaurechtes eingeräumt werden und daß der Grundstückseigentümer seine Verpflichtung zur Entschädigung bei Zeitablauf dadurch abwenden kann, daß er das Erbbaurecht für die voraussichtliche Standdauer des Gebäudes verlängert. Ist das Erbbaurecht zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses minderbemittelter Bevölkerungskreise bestellt, so kann die Entschädigung bei Zeitablauf und Heimfall nicht ausgeschlossen werden, sondern muß mindestens zwei Drittel des gemeinen Wertes betragen.

Nachdem schon vor dem Kriege das Reich, der preußische Staat und eine Reihe von Stadtgemeinden wie Frankfurt a. M., Leipzig, Bremen, Dortmund, Halle, Mannheim u. a. Bauland, statt zu verkaufen, in Erbbaurecht gegeben hatten [36]), versprach man sich eine umfangreiche Verwendung dieses Instituts, sobald eine gesetzliche Neuregelung die Hauptmängel, vor allem die Ungeeignetheit für Beleihungen beseitigt hätte. Diese Erwartung ist nicht im gleichen Maße erfüllt worden. Auch die Verordnung vom 15. Januar 1919 enthält noch schwache Punkte. So ist die Vorschrift des § 9, nach welchem der Erbbauzins für die ganze Erbbauzeit im Voraus unveränderlich festgelegt werden muß, für private Grundbesitzer, welche nicht auf die Festigkeit des Geldwertes vertrauen, ein erhebliches Hindernis [37]). Auch ist es verständlich, daß jeder, der die Mittel

36) Vgl. Jahrbuch der Bodenreform, Bd. 6 S. 159, Bd. 8 S. 216.

37) Über die sonstigen Mängel der VO. vgl. Erman Hdwb. d. St. 4. Aufl. Bd. III S. 775; Staudinger, Komm. Sachenrecht, 10. Aufl. 4. Abschn. Vorbem. F.

aufbringen kann, es vorzieht, auf eigenem Boden zu bauen. Dies umsomehr, als sich das Privatkapital zur Beleihung des Erbbaurechtes trotz aller sie begünstigenden Bestimmungen der Verordnung nur schwer bereit findet. Nach allen Erfahrungen hat die Beschaffung von Bauland im Wege des Erbbaurechts nur dann Erfolg, wenn gleichzeitig auch die Hypothekenbeschaffung erleichtert wird. Deshalb sind bisher Erbbaurechte in größerem Umfange nur von der öffentlichen Hand[38]) bestellt worden. — Diese Tatsache besagt jedoch nicht, daß das Erbbaurecht für immer den Mangel der beschränkten Verwendungsfähigkeit trage. Erinnert man sich, daß in Deutschland sämtliche mittelalterlichen Städte auf geliehenem, verzinslichen Boden erbaut wurden und daß in England die Bauleihe sich noch heute auf den größten Teil der Baugrundstücke erstreckt[39]), so erkennt man, daß die Verbreitung des Erbbaurechtes eine Frage der Gewohnheit ist. Wenn sich bei der Ausgabe von Kleinsiedlungen die Form des Erbbaurechtes durchsetzt und wenn zukünftig wieder ein größeres Angebot von Privatkapital herrscht, dann kann die Wertschätzung des Erbbaurechtes bedeutend steigen. Gegenwärtig ist die Bedeutung des Erbbaurechtes auch deshalb nicht groß, weil sein wesentlichster Vorteil, die Billigkeit der Boden- und Geldbeschaffung, bei den durch Reichsdarlehen oder Reichsbürgschaften geförderten Kleinwohnungsbauten und Kleinsiedlungen auf andere Weise, nämlich dadurch erreicht wird, daß für die Darlehen beschränkt kündbare Tilgungshypotheken bestellt werden. Der Eigentümer steht damit bezüglich der Lastenregelung in gleich günstiger Lage wie der Erbbauberechtigte. Der andere Vorzug des Erbbaurechtes, den der Heimfallanspruch als Mittel ständiger Einflußnahme auf Grundstück und Gebäude gewährt (welche für die vom Staat geförderten Bauten zur Erhaltung für ihren Zweck notwendig ist) kann durch Wiederkaufs-, Ankaufs-, Vorkaufsrechte und durch Kündigungsrechte im Darlehens- oder Bürgerschaftsvertrag mit gleichem Erfolge erreicht werden. Die Bedeutung des Erbbaurechtes liegt deshalb im Wesentlichen darin, daß es den Bau von Wohnungen und die Einrichtung von Kleinsiedlungen dort ermöglicht, wo der Boden nicht zu Eigentum erhältlich ist. Es ist anzunehmen, daß fiskalischer und gemeindlicher Grundbesitz, soweit er für Wohnungsbauten und Kleinsiedlungen zur Verfügung gestellt wird, zukünftig überwiegend in Erbbaurecht vergeben wird.

### *c) Steuerbefreiungen.*

Durch eine Fülle von Steuererleichterungen suchten Reich und Länder dem Wohnungsbau einen neuen Anreiz zu geben.

Nach § 59 des Einkommensteuergesetzes (Ges. betr. Änderung des Einkommensteuergesetzes vom 24. März 1921) waren von der

38) Der Reichsarbeitsminister hat am 3. 2. 1928 eine Verfügung über die Vergebung reichseigenen Gebäudes zu Erbbaurecht erlassen, Amtsblatt der Finanzverwaltung 1928 S. 418.

39) Erman, Erbbaurecht und Kleinwohnungsbau S. 24.

Einkommensteuer Beträge befreit, die ein Steuerpflichtiger Ländern, Gemeinden oder gemeinnützigen Vereinen oder Gesellschaften, die ausschließlich die Förderung des Kleinwohnungsbaues bezwecken oder dem Kleinwohnungsbau direkt zugewendet hat. Diese Vorschrift ist nicht mehr in Geltung. § 20 Abs. 1 Ziffer 5 des Eink. Steuergesetzes vom 16. Oktober 1934 (RGBl. I S. 1005) befreit Beiträge an Bausparkassen zur Erlangung von Baudarlehen von der Einkommensteuer. Wohnungsunternehmen, die gemäß der Gemeinnützigkeitsverordnung[40]) als gemeinnützig oder als Organe der staatlichen Wohnungspolitik von der obersten Landesbehörde anerkannt sind, ferner die Siedlungsunternehmen im Sinne des Reichssiedlungsgesetzes und die Ausgabe von Reichsheimstätten sind von der Körperschaftssteuer (Einkommen-), von der Vermögenssteuer und von der Gewerbesteuer befreit. Als gemeinnützig werden nur solche Wohnungsunternehmen anerkannt, die sich mit dem Bau und der Betreuung von Kleinwohnungen befassen[41]). Vor der Gemeinnützigkeitsverordnung bestimmte sich die Gemeinnützigkeit von Wohnungsunternehmen auch nach den allgemeinen Begriffsmerkmalen: satzungsmäßige unmittelbare Förderung des allgemeinen Besten, Ausschließlichkeit des gemeinnützigen Zweckes; die Mitglieder dürfen außer einer angemeseenen Verzinsung ihrer Einlagen keinen Gewinn erhalten und dem Vorstand und Aufsichtsrat dürfen keine unverhältnismäßig hohen Vergütungen gegeben werden. Es gab daher für Bau- und Siedlungsunternehmen zwei Befreiungsmöglichkeiten. Entweder beschränkten sie sich ausschließlich auf die Förderung des Kleinwohnungsbaues, dann waren sie nach der Sonderbestimmung des § 17 KörperschStGes. DfVO. vom 17. Mai 1926 befreit; oder sie entsprachen den allgemeinen Anforderungen an gemeinnützige Unternehmen, dann waren sie nach § 16 KStDfVO. befreit. In gleicher oder ähnlicher Weise erfolgte auch die Befreiung von anderen Steuern[42]). Die Umsätze von Siedlungsunternehmen und Ausgebern von Heimstätten sind von der Umsatzsteuer befreit[43]).

Neu-, Ein- und Umbauten wurden nicht erfaßt von der Zwangs-

---

40) Siehe Anm. 41.

41) § 4 Ziffer 6 KörperschStGes. vom 16. 10. 1934 (RGBl. I S. 1031; § 12 KSt. DfVO. vom 6. 2. 1935, §§ 6—9, 7. Teil Kap. III, VO. d. Reichspräs. zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. 12. 1930 (RGBl. I S. 593) (Gemeinnützigkeits-VO.); § 3 Ziff. 6 Verm. StG. v. 16. 10. 1934 (RGBl. I S. 1052); § 4 VermSt. DfBestimmung v. 2. 2. 1935 (RGBl. I S. 100); § 5 Ziff. 7 GewerbeSt. Rahmenges. vom 30. 6. 1935 (RGBl. I S. 830).

42) § 9 Abs 1 Ziffer 7 KörperschStGes. vom 10. 8. 1925 (RGBl. I S. 208); § 17 DurchfVO. vom 17. 5. 1926 (RGBl. I S. 244); VermStGes. vom 10. 8. 1925 (RGBl. I S. 233); § 60 DfBest. vom 9. 6. 1928 (RGBl. I S. 174); § 3 Ziffer 3 UmsStGes. vom 8. 5. 1926 (RGBl. I S. 218); § 33 DfBest. vom 25. 6. 1926( RGBl. I S. 323); Art. 3 GewerbeStGes. i. d. Fassung der Bekanntmachung vom 9. 7. 1926.

43) § 35 DfBest. zum UmsStG. vom 16. 10. 1934 (RGBl. I S. 942 vom 17. 10. 1934 (RGBl. I S. 947).

wirtschaft[44]), nicht vom Reichsmietengesetz[45]), nicht vom Wohnungsmangelgesetz[46]) und naturgemäß nicht von der Hauszinssteuer[47]). — Zahlreiche Länder befreiten Neubauten für eine bestimmte Zeit von der Grundsteuer[48]).

Der Reichspräsident entschloß sich in der Notverordnung vom 1. Dezember 1930 zu einer allgemeinen reichsgesetzlichen Regelung für Wohngebäude, die in der Zeit vom 1. April 1931 bis zum 31. März 1934 (Ausnahmen bis zum 31. Mai 1934) bezugsfertig geworden sind. Für dieses Gebäude tritt eine Befreiung von der Einkommensteuer und Körperschaftssteuer bis Ende 1938 und von der Vermögenssteuer, Aufbringungsumlage, Grundsteuer des Landes und Grundsteuer der Gemeinden und Gemeindeverbände bis zum 31. März 1939 ein[49]). — Für die nach dem 31. März bzw. 31. Mai 1934 bezugsfertig werdenden Gebäude wurden die Steuerbefreiungen durch das Zweite Gesetz zur Verminderung der Arbeitslosigkeit festgelegt. Die Befreiungen gelten demnach nur noch für kleine Mietwohnungen (bis 75 qm Wohnfläche), für selbstbewohnte Eigenheime bis zu 150 qm Wohnfläche und für Kleinsiedlungen, und die Grundsteuer der Gemeinden und Gemeindeverbände wird nur noch zur Hälfte erlassen[50]). — Für die von 1924 bis zum 31. März 1931 erbauten Häuser erfolgte eine nachträgliche Befreiung von der Gemeindegrundsteuer[51]).

Ferner sind noch eine Reihe von reichsgesetzlichen Sonderbestimmungen ergangen[52]).

---

44) § 33 RGes. über Mieterschutz und Mieteinigungsämter i d. Fassung der Bekanntm. vom 30. 6. 1926 (RGBl. I S. 347).

45) § 19 Reichsmietenges. i. d. Fassung vom 29. 6. 1926 und 10. 7. 1926.

46) § 12 Wohnungsmangelges. vom 26. 7. 1923 (RGBl. I S. 754, 878, 1248).

47) § 29 Art. III, Dritte SteuernotVO. vom 14. 2. 1924 (RGBl. I S. 74) und § 7 Hauszinssteuer-VO. i. d. Fassung vom 27. 4. 1927 (GS. S. 61).

48) § 15 Pr. VO. über Grund- und Geb.-Steur vom 28. 9. 1928 (GS. S. 194), abgeändert durch VO. vom 27. 3. 1929 (GS. S. 27); § 33 Bayer. Hauszinssteuerges. vom 18. 7. 1923 (GVBl. S. 237) in Verb. mit VO. vom 27. 12. 1923 (St. Anz. Nr. 300); §§ 2—4 Sächs. Ges. über Steuer- und Gebührenfreiheit von Wohnungsbauten vom 27. 5. 1926 (GBl. S. 122) Sächs. Grundsteuerges. vom 30. 7. 1926 (GBl. S. 165).

49) § 14 Kap. I, IV. Teil der VO. des Reichspräs. zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. 12. 1930 (RGBl. I S. 517, 582); § 22 DfBest. zur Realsteuersenkung im Rechnungsjahr 1931 vom 20. 12. 1930 (RGBl. I S. 556).

50) Abschn. IV d. II. Ges. zur Verminderg. d. Arbeitslosigkeit vom 21. 9. 1933 (RGBl. I S. 651); DfVO. vom 26. 10. 1933 (Reichssteuerbl. S. 1126) und vom 18. 11. 1933 (RStBl. S. 1185).

51) AnpassungsVO. vom 23. 12. 1931 (RGBl. I S. 779; Abschn. V des II. Ges. z. Verm. der Arbeitslosigk. vom 21. 9. 1933 (RGBl. I S. 651); DfVO. des RM. der Fin. vom 11. 10. 1933 (RGBl. I S. 726) Preuß. VO. über die Senkung der Grundsteuer für Neuhausbesitz vom 19. 10. 1933 (GS. S. 379).

52) § 8 Nr. 9 GrErwbStGes. v. 11. 3. 1927 (RGBl. I S. 72) geändert durch VO. des Reichspräs. zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. 12. 1930, 7. Teil, Kap. III, § 26 (RGBl. I S. 593); § 29 Reichssiedlungsges. vom 11. 8. 1919 (RGBl. I S. 1429) und vom 7. 6. 1923 (RGBl. I

## II. INSBESONDERE: DIE FINANZIERUNGSPROBLEME UND IHRE BEDEUTUNG FÜR DIE WOHNUNGSWIRTSCHAFT.

### 1. Die I. und die II. Hypothek.

Die Finanzierung des Wohnungsbaues hat im Laufe der wirtschaftlichen Umgestaltung Deutschlands ihre eigene Entwicklung genommen. Diese Entwicklung soll besonders verfolgt werden, weil eine Förderung des Wohnungsbaues am wirksamsten durch eine geeignete Förderung der Finanzierung erfolgen kann.

Es ist davon auszugehen, daß ursprünglich das Eigenkapital des Bauherrn die finanzielle Hauptgrundlage der Bautätigkeit war und deren Umfang bestimmte. Dieser Zustand änderte sich mit dem Aufkommen des gewerbsmäßigen Miethausbaues. Die Größe des Objektes nötigte den Bauherrn, fremdes Kapital zur Finanzierung hinzuziehen, wofür er den Geldgebern dingliche Sicherungen am Grundstück bestellte. Auf dieser Grundlage entwickelte sich in Deutschland schon verhältnismäßig früh ein reich gegliedertes Realkreditsystem, dessen Träger Sparkassen, öffentliche und private Pfandbriefinstitute, private und öffentliche Versicherungsunternehmen waren. Diese Institute beliehen jedes Grundstück nur bis zu der Summe, die durch dessen Ertrags- und Verkaufswert mit Sicherheit gedeckt ist. Dabei ist nicht der jeweilige Verkaufswert, sondern ein durch Schätzung ermittelter Dauerwert maßgeblich. Bei etwa 60% dieses Schätzungswertes liegt im allgemeinen die in der Satzung der Institute festgelegte Beleihungsgrenze. Wird diese Beleihungsgrenze eingehalten, so ist erfahrungsgemäß damit zu rechnen, daß trotz aller Konjunkturschwankungen sowohl die Zinsverpflichtungen erfüllt werden als auch das Kapital ordnungsgemäß zurückgezahlt werden kann. Auf diesem Beleihungssystem, welches zu dem Begriff der I. Hypothek führte, beruht der Kredit des deutschen organisierten Realkredits. Landesgesetze erklärten erststellige Anlagen als mündelsicher[53]). Die Nachfrage nach solchen sicheren Vermögensanlagen war entsprechend stark, sodaß für I. Hypotheken (also im allgemeinen bis 60% des Grundstücksdauerwertes) in der Regel genügend Kapital erhältlich war.

Anders verhält es sich mit dem nachstellig (hinter 60% des

---

S. 364); § 36 Reichsheimstättenges. vom 10. 5. 1920 (RGBl. I S. 902); § 11 Beamtensiedlungsges. vom 11. 2. 1924 (RGBl. I S. 53); Pr. Ges. üb. Beamtensiedlung vom 27. 3. 1924 (GS. S. 194); § 20 Kap. II, 4. Teil VO. des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtsch. und Finanzen und zur Bekämpfung polit. Ausschreitungen vom 6. 10. 1931 (RGBl. I S. 537, 551) und AusfVO. vom 23. 12. 1931 (RGBl. I S. 790). Best. des RArbMin. über die Förderg. der Kleinsiedlung vom 21. 4. 1936 (RArbBl. Heft 15 Teil I S. 136). Nach diesen Bestimmungen erhalten auch Kleinsiedlungen, für welche Reichsdarlehen oder Reichsbürgschaften nicht in Anspruch genommen werden, die gleichen Vergünstigungen, wenn sie als Kleinsiedlungen erkannt worden sind, Abschn. III, C d. Bestimmungen.

53) Vgl. auch Bürgerliches Gesetzbuch § 1807.

Dauerwertes) gesicherten Kredit. Der Geldgeber einer „II. Hypothek" erleidet gegenüber dem Gläubiger einer I. Hypothek wesentliche Nachteile. In der Zwangsversteigerung wird die I. Hypothek regelmäßig, die zweite aber regelmäßig nicht ausgeboten. Der Gläubiger, der nicht in der Lage ist, das Grundstück selbst zu erwerben, verliert sein Geld, und der Gläubiger, der das Grundstück ersteigern kann, erleidet durch rückständige Zinsen, Steuern, Gerichtskosten, Spesen, Instandsetzungen, zu denen noch Mietausfälle hinzukommen können, erhebliche Verluste. Bei der Beleihung ist es für den einzelnen Darlehnsgeber schwierig, den Wert des zu beleihenden Grundstückes so zuverlässig festzustellen, wie die Kreditinstitute mit ihren Taxatoren es vermögen. Aus diesen Schwierigkeiten ergab sich ein geringer und unregelmäßiger Kapitalzufluß und darum hat sich eine Organisation des zweitstelligen Kredites, wie sie für die I. Hypothek in den Hypothekenbanken besteht, nicht entwickelt. Die Gelder flossen zumeist aus kleinen Ersparnissen, oder es wurden Handwerkerforderungen oder Restkaufgelder gestundet.

Das zweitstellig angelegte Darlehn hat also seiner Natur nach eine schwächere Realsicherheit und steht an der Grenze des Personalkredites. Den Risiken stand als Anreiz ein um 1 bis 1½% höherer Zinssatz und das bei Verlängerung des Kredits üblicherweise zu gebende damnum gegenüber. Diese kleinen Vorteile waren für Restkaufgelder, Bauhandwerkerforderungen und kleines Sparkapital in Zeiten eines ruhigen Wirtschaftsablaufes in der Tat ausschlaggebend. Je mehr aber der gewerbsmäßige Wohnungsbau zunahm und das Wohnhaus zum Wirtschaftsobjekt machte, das von Hand zu Hand wanderte, umso weniger erwies sich die II. Hypothek wegen ihrer gefährdeten Stellung zur Geldanlage geeignet. Schon in den letzten Jahrzehnten vor dem Kriege fehlte darum ein annähernd ausreichendes Angebot. Das private Kapital wandte sich günstigeren Geldanlagen zu.

Die Kreditnot traf gleichermaßen den vorhandenen Hausbesitz und den Wohnungsneubau. Nach den gemachten Erfahrungen sah man für die Besserung des nachstelligen Kredites zwei Wege. Einmal glaubte man an die Möglichkeit, Kredit durch besondere Organisationen beschaffen zu können, und andererseits wollte man die mit der zweitstelligen Anlage verbundenen Risiken durch verschiedene Methoden herabmindern und dadurch die Geldgeber für diese Anlage wieder gewinnen.

Nach diesen Gesichtspunkten ist eine unübersehbare Zahl von Versuchen gemacht worden.

Der Wunsch der Hausbesitzer, daß die Beleihungsorganisationen der I. Hypothek — die Sparkassen, Versicherungsunternehmungen und die Hypothekenbanken — ihre Beleihungstätigkeit in einem beschränkten Umfange auf das Gebiet des nachstelligen Kredites ausdehnen möchten, blieb undurchführbar, weil nach den Anlagebestimmungen die Kapitalkraft dieser Institute ja gerade auf dem Vertrauen des Publikums zur unbedingten Sicherheit der Geld-

anlage beruht. An diesem System kann und darf nichts geändert werden, wenn die Sicherheit des erststelligen Kredits erhalten werden soll.

In dem Bestreben, die II. Hypothek mit zusätzlichen Sicherungen zu versehen, um sie dadurch wieder zu einer brauchbaren Kapitalanlage zu machen, versicherten die Hausbesitzer die Hypotheken, oder sie versicherten ihr Leben in Höhe der Summe des erhaltenen Darlehns und traten den Anspruch aus der Versicherung an den Darlehnsgeber ab. Oder sie schlossen eine Mietverlustversicherung ab, um die mit Mietausfällen verbundenen Gefahren auszuschließen. Diese Verfahren haben den Nachteil, daß sie die Lasten des Schuldners erheblich erhöhen. Ferner entstanden Garantiegenossenschaften der Hausbesitzer, die sich dem Darlehnsgeber gegenüber verpflichteten, die garantierte Hypothek im Falle der Zwangsversteigerung auszubieten, Hypothekenschutzbanken, die für die Verpflichtungen des Grundstückseigentümers einstehen sollten, und es wurden Versuche unternommen, mit der Einrichtung von eigenen Kreditorganisationen des Haus- und Grundbesitzes einen Ausweg zu finden[54]).

Diese Anstrengungen — die nur den Altbesitz berücksichtigten — zeigen an, wie ernsthaft der Kreditmangel auf dem Gebiete des zweitstelligen Realkredites schon vor dem Kriege geworden war. Die Neubautätigkeit wurde davon noch stärker betroffen. Der zweitstellige Hypothekarkredit, der die Lücke zwischen dem erststelligen Kredit und dem Eigenkapital ausfüllt[55]), ist, wie gezeigt wurde, der problematische Teil der Finanzierung, und seine Beschaffbarkeit entscheidet über den Wohnungsneubau. Es ist darum nicht verwunderlich, daß in Zeiten der Wohnungsnot die nachstellige Finanzierung zum Hauptgegenstand aller Hilfsmaßnahmen wird.

Zwecks Selbsthilfe schlossen sich die Wohnungssuchenden vielfach zu gemeinnützigen Wohnungsvereinen und Baugenossenschaften zusammen und forderten die Gemeinde zur Mithilfe bei der Geldbeschaffung auf. Eine Reihe von Städten richteten daraufhin Hypothekenvermittllungsstellen (Hypothekenämter) ein, die unter Haftung der Stadt Gelder von Sparkassen, Kreditinstituten und Privatpersonen verwendeten. Es fanden sich auch Hypothekenbanken zur Geldbeschaffung bereit, soweit ihnen die Bürgschaft einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes die Möglichkeit zur Ausgabe von Kommunalobligationen gab. Gegen kommunale Bürgschaft für die einzelne Hypothek gewährten auch die Landesbanken II. Hypotheken, und es entstanden sogar besondere Realkreditinstitute für II. Hypotheken, die die erforderlichen Mittel durch gemeindlich verbürgte Schuldverschreibungen aufnahmen“[56]).

---

54) Näheres Kämper-Knoblauch-Steyrer S. 18 ff.
55) Ebenda S. 27; vgl. Sparkassenreglement von 1838.
56) KKnSt. S. 28.

Eine Reihe von Stadtgemeinden[57]) ging noch über solche Hilfeleistung durch Bürgschaftsleistungen hinaus, indem sie unmittelbar zweitstellige Darlehnen gewährten und zu diesem Zwecke besondere Hypothekenanstalten gründeten, deren Finanzierung durch Anleihen bei Sparkassen und Landesversicherungsanstalten oder aus besonderen städtischen Mitteln erfolgte[58]). Die Tätigkeit dieser Hypothekenanstalten hat in lokalem Rahmen zu manchen guten Erfolgen geführt. Insgesamt aber waren die Hilfen der Gemeinden für die Herbeiführung einer Gesamtlösung der Frage der II. Hypothek schon deshalb nicht ausreichend, weil nur eine relativ geringe Zahl von leistungsfähigen Gemeinden dazu in der Lage war, und die große Menge der kleinen Städte und ländlichen Gemeinden der Kreditnot ihrer Einwohner keine Erleichterung zu bringen wußte.

Die staatliche Hilfe setzte nur zögernd ein. Den Anfang machte Hessen mit der Gründung der Landeskreditkasse nach dem Gesetz vom 6. August 1902, dann Bayern mit dem Gesetz über die Landeskulturrentenbank vom 24. März 1908, das Großherzogtum Sachsen-Weimar mit dem Gesetz über die Großherzogliche Landeskreditkasse vom 19. März 1913 und Sachsen mit dem Gesetz über die Landeskulturrentenbank vom 30. Juni 1914[59]). Diese Kreditanstalten erhielten neben anderen Funktionen die Aufgabe, zweitstellige Darlehen für Kleinwohnungsbauten zu gewähren, und zwar ganz allgemein für die minderbemittelte Bevölkerung und in Bayern außerdem zur Ansiedlung von landwirtschaftlichen Arbeitern. Preußen stellte im Wohnungsgesetz vom 28. März 1918 eine Summe von 20 Millionen Mark zur Förderung des Kleinwohnungsbaues durch Beteiligung des Staates an Spareinlagen bei gemeinnützigen Bauvereinigungen zur Verfügung und verkündete am 10. April 1918 das Preußische Bürgschaftssicherungsgesetz (GS. S. 43), das eine staatliche Verbürgung II. Hypotheken von Wohnungsbauten sämtlicher gemeinnütziger[60]) Genossenschaften und Stiftungen vorsah, die in Preußen den Kleinwohnungsbau betrieben. Zur Deckung der Verbindlichkeiten wurde ein Bürgschaftssicherungsfonds gebildet. Das Gesetz ist durch die Inflation an einer Auswirkung gehindert worden. — Bayern, Braunschweig und Meiningen gingen in ähnlicher Weise vor. — Auch Württemberg sah im Wohnungsbürgschaftsgesetz vom 30. Mai 1919 die Gründung einer Landesanstalt vor, die aber erst im Jahre 1924 vollzogen werden konnte. Die Württembergische Wohnungskreditanstalt hat sich dann in der Hauptsache mit der unmittelbaren Darlehnsgewährung für Kleinwohnungsbauten befaßt, während

57) z. B. Magdeburg, Plauen, München, Würzburg, Trier, München-Gladbach, Neuß, Remscheid, — bis zum Kriege waren schon 62 städtische Hypothekenanstalten entstanden.

58) KKnSt. S. 34.

59) KKnSt. S. 36 f.

60) Die privaten Unternehmer wollte man nicht berücksichtigen, weil man deren Gewinnstreben nicht unterstützen wollte. Vgl. 45. Sitzung des Landtages, 9. 12. 1916 S. 2743.

die Bürgschaft für Baudarlehen infolge des schlechten Kapitalmarktes von untergeordneter Bedeutung blieb.

Die übrigen vorher und gleichzeitig von seiten der Staaten eingeleiteten Maßnahmen stellen sich mit Ausnahme der Fürsorge des Reiches für Kriegsbeschädigte und Kriegerwitwen (Ges. vom 24. 8. 1918) begrifflich nicht als staatliche Wohnungsbauförderung dar, sondern sind lediglich Arbeitgeberbeihilfen und haben den allgemeinen Kredit- und Wohnungsmangel unberücksichtigt gelassen. Zu den Arbeitgeberbeihilfen zählen folgende: Der preußische Staat gewährte schon seit dem Jahre 1895 Darlehn zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse seiner Arbeiter und gering besoldeten Beamten und seit 1902 auch zu Gunsten seiner mittleren Beamten. — Das Reichsamt des Innern schuf 1901 zum gleichen Zwecke einen Wohnungsfürsorgefonds, aus welchem Beihilfen für die Herstellung von Kleinwohnungen und den Erwerb geeigneten Baugeländes gegeben wurden. Die Empfänger waren, wie in Preußen, in der Hauptsache gemeinnützige Bauunternehmungen. — Im Jahre 1909 ermächtigte Württemberg durch Gesetz vom 10. August den Finanzminister, Darlehen an Beamtenbaugenossenschaften zu geben und die Bürgschaft für deren anderweitige Kredite zu übernehmen. Auf Grund des Bürgschaftssicherungsgesetzes vom 10. Juni 1914[61]) übernahm das Reich zur Förderung des Baues von Kleinwohnungen für Reichs- und Militärbedienstete und seit dem Gesetz vom 24. August 1918 auch für Kriegsbeschädigte und Witwen der im Kriege Gefallenen Bürgschaften für Darlehen, die von dritter Seite an gemeinnützige Bauunternehmungen gegeben wurden. Die Resolution des Reichstages (7. Februar 1913, Nr. 688, Drucksachen, XIII. Legislaturperiode) hatte weitergehend gelautet, das Reich solle Bürgschaften für II. Hypotheken der Kleinwohnungsbauten gemeinnütziger Baugenossenschaften allgemein übernehmen. Die Reichsregierung glaubte aber, daß Bürgschaftsleistungen in diesem weiten Umfange den Reichshaushalt überlasten könnten und hielt es auch für bedenklich, eine Tätigkeit zu entfalten, die auch der Reichsverfassung von 1871 zweifellos zu den Kompetenzen der Bundesstaaten gehörte.

### 2. Die besonderen Schwierigkeiten der Nachkriegsjahre.

Die Nachkriegsjahre brachten ein ganz gewaltiges Anwachsen der Wohnungsnachfrage mit sich. Nach der Demobilmachung nahm das Reich über 800 000 Flüchtlinge und Rückwanderer auf, und die Zahl der Eheschließungen betrug nahezu das Doppelte der Vorkriegsjahre[62]). Die für die Dauer des Krieges zusammengezogenen Familien hatten das Bedürfnis, sich wieder zu trennen. Die Summe der neugebildeten Haushaltungen stieg dadurch außerordentlich an.

61) RGBl. S. 219.
62) Denkschr. d. RArbMin. vom 4. 2. 1922 Nr. 35—38.

Die Schätzungen des Statistischen Reichsamtes ergaben im Jahre 1926[63]) einen objektiven Fehlbestand von 970 000 Wohnungen und einen jährlichen Neubedarf von rund 200 000. Die tatsächliche Nachfrage nach Wohnungen wird jedoch durch andere Momente bestimmt, unter denen die Kaufkraft der Bevölkerung die wichtigste Rolle spielt. Ein gewisser Prozentsatz von Familien wird auch aus anderen als pekuniären Gründen stets auf eine eigene Wohnung verzichten. Diese subjektiven Momente lassen sich statistisch nicht erfassen, sie können deshalb nur schätzungsweise berücksichtigt werden. Das Statistische Reichsamt schätzte danach die tatsächliche Nachfrage auf etwa 600 000 Wohnungen. Seitdem ist der Bedarf noch erheblich gestiegen (vgl. S. 43 f. der Abhandlung).

Auf der anderen Seite wurde der Wohnungsneubau durch die wirtschaftlichen Verhältnisse gehindert. Die Verteuerung der Baustoffe und der Löhne hatte dem Wohnungsbau die Rentabilität völlig genommen. Die Baustoffpreise stiegen in den Jahren 1920 und 1921 zeitweilig bis auf das Sechzehnfache (gegenüber den Preisen von 1914) bei Ziegelerzeugnissen, bis auf das 25fache bei Holz, bis auf das 35fache bei Eisen. Die Maurerlöhne stiegen 1920 auf das 9fache, 1921 auf das 15—20fache. Die Baukosten stiegen dadurch bis auf das 13fache an[64]). Daß es sich hier um inflationistische Erscheinungen handelte, wurde damals nicht erkannt.

Dem stand aber nicht eine Erhöhung der Mieten gegenüber, sondern diese wurden durch die Zwangsbewirtschaftung der vor dem 1. Juli 1918 erbauten Altwohnungen so niedrig gehalten, daß sie den verminderten Einkommensverhältnissen angepaßt waren. Die erzielbaren Mieten konnten also niemals das investierte Kapital ordnungsmäßig verzinsen. Der wirtschaftliche Wert eines Hauses war damit weit unter seine Herstellungskosten gesunken, und damit entfielen die Voraussetzungen für eine privatwirtschaftliche Investierung. Allein schon die Unsicherheit der zukünftigen Preisgestaltung hielt die private Neubautätigkeit zurück[65]).

Als nach der Stabilisierung wieder Realkredit erhältlich war, hatte sich die Beleihungsgrenze verändert. Der niedrige wirtschaftliche Wert gestattete nach dem Prinzip der ersten Hypothek nur eine Beleihung, die höchstens 40% (in der Regel weniger) der Herstellungskosten brachte. Für den Fehlbetrag von 40—60% gaben die Kreditinstitute eine sogen. Ib-Hypothek nur vermittels Ausgabe von Kommunalobligationen.

Preußen suchte dem Mangel an erststelligem Kredit durch Errichtung der preußischen Landespfandbriefanstalt und den unter provinzieller Gewährschaft entstehenden neuen Stadtschaften abzuhelfen (Ges. vom 20. Mai 1922), und das Reich schuf zum gleichen Zwecke die Deutsche Wohnstättenhypothekenbank (14. April 1926 aus der Deutschen Bau- und Bodenbank hervorgegangen). Diese Insti-

63) Denkschr. d. RArbMin. vom 10. 12. 1927, Anlage V, III.
64) Denkschr. d. RArbMin. vom 4. 2. 1922 Nr. 59.
65) Denkschr. d. RArbMin. 1922 Nr. 160.

tute sollten ausschließlich oder vorwiegend der Geldbeschaffung für Wohnungsneubauten dienen.

Wesentlich schwieriger gestaltete sich die Beschaffung der nachstelligen Gelder.

Bei der damals allgemeinen Ansicht, daß es sich nur um eine mit dem Ausgang des Krieges zusammenhängende vorübergehende Teuerung handele, zog das Reich es vor, statt mit einer Einkommenserhöhung eine Anpassung der Mieten zuzulassen, denjenigen Teil der Baukosten zuzuschießen, der über den wirtschaftlichen Wert des Gebäudes hinausging (Verordnung des Bundesrates vom 31. Oktober 1918). Damals betrugen die Baukosten etwa das 2—3fache der Friedensbaukosten. Die Zuschüsse für den „unrentierlichen" Teil der Baukosten wurden zunächst als verlorene Beihilfen zur Hälfte vom Reich, zur anderen Hälfte von den Bundesstaaten und Gemeinden und seit den Bestimmungen des Reichsrates vom 10. Januar 1920 als unverzinsliches und grundsätzlich nicht rückzahlbares Darlehn, dessen Höhe sich nach der Wohnfläche des Neubaues bestimmte, zu drei Viertel vom Reich und ein Viertel von den Gemeinden gegeben. Die Aufbringung der Mittel erfolgte später nach dem Gesetz zur Erhebung einer Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues vom 26. Juni 1921 [66]), das den Ländern die Wahl ließ, die vor dem 1. Juli 1918 — also vor der Teuerung — fertiggestellten Altwohnungen mit einer nach dem Nutzungswert der Räume berechneten Mietsteuer oder mit einer Grundsteuer zu belegen. — Diese Zuschüsse wurden durch die Inflation entwertet und auch gegenstandslos.

Der dabei obwaltende Gedanke war, daß die notwendig gewordene Subventionierung des Wohnungsneubaues durch eine Belastung der alten Häuser vor sich gehen müsse. Dadurch und durch eine regulierende Mietgesetzgebung sollte die Wohnungswirtschaft im Gleichgewicht gehalten werden und gleichzeitig die Mittel für die Unterstützung des Neubaues abwerfen.

Aus den Jahren nach dem Kriege sind noch einige Sonderaktionen zu verzeichnen. Auf den Beschluß des Reichskohlenrates vom 30. Dezember 1919 und den Bestimmungen der Reichsregierung vom 20. Januar 1920 [67]) wurden durch einen Aufschlag auf die Kohlenverkaufspreise die Mittel für Beihilfen für den Bau von Bergmannswohnungen aufgebracht. Die Durchführung der Bauvorhaben und die Verwaltung der errichteten Bergmannswohnungen erfolgte in den wichtigsten Bezirken durch besondere Treuhandstellen. Durch Gesetz vom 2. Mai 1934 ist neuerdings das Vermögen dieser Stellen in das Eigentum des Reiches übergegangen. — Auch aus Mitteln der produktiven Erwerbslosenfürsorge waren (verzinsliche) Darlehn erhältlich, vor allem dann, wenn das Bauvorhaben eine vorteilhaftere Verteilung von Arbeitskräften oder neue Arbeitsgelegenheiten versprach. Solche Bauten sollten durch Vorkaufs- oder Ankaufsrechte

66) außer Kraft seit 1. Juni 1926.
67) Zentralblatt für das Deutsche Reich S. 65.

zugunsten einer öffentlich-rechtlichen oder gemeinnützigen Stelle oder durch ähnliche Maßnahmen vor spekulativem Verkauf gesichert werden[68]). — Ferner waren seit 1920 im Reichshaushalt besondere Mittel für den unrentierlichen Teil der Baukosten von Wohnungen für Beamte, Angestellte und Arbeiter des Reiches vorgesehen und wurden nach den vom Arbeitsministerium im Einvernehmen mit den Wohnungsressorts der Länder aufgestellten Grundsätzen vom 8. Juli 1921[69]) vergeben. Die Länder, Gemeinden und die Gemeindeverbände sind dem Beispiel des Reiches in der Gewährung solcher Arbeitgeberzuschüsse gefolgt, was dann bewirkte, daß auch private Arbeitgeber der Industrie und Landwirtschaft den unrentierlichen Teil der Baukosten für Arbeiter- und Angestelltenwohnungen aus eigenen Mitteln zugeschossen haben.

Das preußische Gesetz betr. Abänderung des Kommunalabgabengesetzes (vom 14. Juli 1893) vom 26. August 1921 (GS. S. 495) fügte dem preußischen KAG. den § 9a ein, nach welchem diejenigen Arbeitgeber, deren Arbeitnehmer von der Wohnungsnot betroffen werden, zu Beiträgen für den Bau von Kleinwohnungen zwangsweise herangezogen werden können. Zur Unterverteilung der einer Gruppe von Arbeitgebern auferlegten Beiträge war die Bildung von Beitragsgemeinschaften in der Form nichtrechtsfähiger Gesellschaften des öffentlichen Rechtes empfohlen[70]). Die Höhe der Beiträge reicht bis zur Höhe der nichtrentierlichen Baukosten, welche in § 9a definiert werden. Abs. 5 gibt durch die Anrechnungsfähigkeit freiwilliger Beiträge die Grundlage für freiwilliges Zusammenwirken zwischen den beteiligten Arbeitgebern und den Gemeinden über die Höhe und die Art der Leistungen. Da dieser friedliche Weg auch durch die ministerielle Ausführungsanweisung vom 9. März 1922 als dringend erwünscht bezeichnet wurde und die Arbeitgeber ein Interesse an möglichst weitgehendem Einfluß auf die Besetzung der Wohnungen hatten, ist die zwangsweise unmittelbare Anwendung des Umlegeverfahrens nicht von praktischer Bedeutung geworden.

### 3. Die Zeit nach der Inflation.

Nach der Inflation wurden die Mietpreise in Prozentsätzen der Nominalvorkriegsmiete festgesetzt, obwohl die Rentenmark und die Reichsmark in ihrer Kaufkraft sich zur Vorkriegsmark nur wie 1 : 1,5 verhielten. Wenn auch allmählich die Miete bis auf 120% der Friedensmiete erhöht wurde[71]), so reichte dieser Ertrag doch nicht zur Verzinsung des Bauaufwandes. Die überteuerten Baukosten und die auf Grund der Kapitalnot übermäßig hohen Zinsen — man

68) Grundsätze im Rundschreiben des RArbMin. vom 7. Januar 1921 (RArbBl. Nr. 9 S. 324).

69) RArbBl. Nr. 22 S. 782.

70) Vgl. Ausf. Anw. des Min. des Innern und des Fin.Min. vom 9. 3. 1922.

71) VO. über Festsetzung der Mindesthöhe der gesetzlichen Miete vom 11. 3. 1927 (RGBl. I S. 72).

zahlte schon für die I. Hypothek 8—10% gegen 4—4½% vor dem Kriege — hielten den Bauaufwand auf einer Höhe, zu deren normaler Verzinsung etwa das Dreifache der Mieten in Altwohnungen erforderlich gewesen wäre. Es blieb daher weiterhin notwendig, den unrentierlichen Teil der Baukosten aus öffentlichen Mitteln zinslos oder gegen äußerst niedrige Zinsen zu vergeben.

### *a) Die Gebäudeentschuldungssteuer.*

Zur Beschaffung der erforderlichen Mittel wurde auf Grund der Dritten Steuernotverordnung in der Fassung vom 10. August 1925 [72]) von den Ländern eine Gebäudeentschuldungssteuer (Hauszinssteuer) entweder als Aufwertungssteuer oder als Steuer vom Grundvermögen (§ 28) mit der Zweckbestimmung der Neubauförderung erhoben. Dazu gab das Reich für Reichsbedienstete und Kriegsbeschädigte Ergänzungsdarlehen aus dem Reichswohnungsfürsorgefond. Die Hauszinssteuer beruht ebenso wie die Wohnungsbauabgabe auf dem Gedanken, daß die Wohnungswirtschaft sich selbst tragen müsse. Während die Wohnungsbauabgabe dem Altbesitz als Miet- bzw. Grundsteuer auferlegt wurde, läßt sich die Hauszinssteuer folgendermaßen erklären: Den Hauseigentümern, deren Vorkriegslasten durch die Inflation auf 25% des Nominalwertes, also etwa 17% des Goldwertes jener Schulden abgewertet worden waren, floß, insoweit der Mietertrag die Verzinsung des eigenen abgewerteten Kapitals und des Abwertungsbetrages der Belastungen überschritt, ein unverdienter Gewinn zu. Denn insoweit verzinste sich das durch die Abwertung für die Gläubiger verlorene, aber doch immer noch im Wert des Hauses enthaltene Kapital zugunsten des Eigentümers. Dieser Ertrag ist durch die Hauszinssteuer mit einer hohen Abgabe belegt. Dem Eigentümer soll aber eine angemessene Verzinsung seines abgewerteten Eigenkapitals und ausreichende Hausverwaltungskosten verbleiben. Erhoben wurde die Steuer entweder ganz vom Land (z. B. in Bayern) oder sie war zwischen Land und Gemeinden aufgeteilt (z. B. in Preußen im Verhältnis 3 : 7).

Aus den Steuermitteln wurden gegen hypothekarische Sicherung (Hauszinssteuerhypothek) Baudarlehen zu so niedrigen Zinsen gegeben, daß der Empfänger in die Lage versetzt wurde, die Gesamtlasten aus den erzielbaren Mieten zu decken. In der Regel wurde eine Verzinsung von 3% vorgesehen, die aber auf 1% ermäßigt wurde, wenn der Nachweis erbracht wurde, daß sich unter Berücksichtigung der Gesamtbelastung eine höhere Miete ergeben würde, als sie für entsprechende Altwohnungen zu zahlen sein würde. Die Tilgung (1%) sollte am 1. April 1930 beginnen; inzwischen ist eine weitere Schonfrist gegeben worden. Die Darlehnshergabe war der

72) § 26 Abs. 4, 5 III. StNotVO. i. d. Fassung vom 10. 8. 1925 (RGBl. I S. 256) § 1 preuß. Bekanntmachung der Hauszinssteuer-VO. vom 2. 7. 1926 (PreußGesBl. S. 213).

Hauptanwendungsfall. Zur möglichst weitgehenden Heranziehung von Privatkapital durften die Gemeinden (seit 1927) Teile des Hauszinssteueraufkommens (10%) für Zinszuschüsse und Bürgschaftsübernahmen (auf der Grundlage von Bürgschaftssicherungsfonds) verwenden.

Der Wohnungsbau erhielt durch diese Finanzierung aus Hauszinssteuermitteln einen starken Aufschwung. Bei 90% aller Bauvorhaben wurde die II. Hypothek (ca. 30% der Baukosten) aus Hauszinssteuermitteln gegeben [73]). Zahlenmäßig stieg die Wohnungsproduktion in den Jahren 1925 bis 1931 auf das Dreifache der Jahre 1919 bis 1924. Dem Mangel an zweitstelligem Kredit war damit aber nur provisorisch abgeholfen. Der gesamte Wohnungsbau stand und fiel jetzt mit den Hauszinssteuermitteln.

### *b) Zwischenkredit.*

Das Reich erleichterte die Baufinanzierung noch auf andere Weise: Da für die Realkreditinstitute der Grundsatz besteht, die Beleihung erst nach Fertigstellung der Bauten zu gewähren und es nicht durchweg üblich ist, die Auszahlung je nach Baufortschritt ratenweise erfolgen zu lassen, zeigt sich während der Bauzeit ein starker Bedarf an vorübergehend benötigten Mitteln, deren Rückzahlung aus den Darlehnsvaluten der Dauerhypotheken erfolgen kann. Es handelt sich hier um ein besonderes Geschäft, das sogenannte „Zwischenkreditgeschäft", das kurzfristig läuft, bis die Dauerbeleihung einsetzt.

Das Zwischenkreditgeschäft wurde vor dem Kriege von verschiedenen Banken nebenher betrieben, eine bestimmte Organisation fehlte. Nach dem Kriege und insbesondere nach der Inflation hatte die Kapitalknappheit diesen Kredit nahezu unterbunden, was zu Stockungen in der Bautätigkeit führte. Die deutsche Wohnstättenbank — heute Deutsche Bau- und Bodenbank —, die vom Reichsverband der Wohnungsfürsorgegesellschaften (diese sind auf Grund des preußischen Wohnungsgesetzes vom 28. März 1918 errichtet worden) unter Mithilfe des Reiches am 20. Oktober 1923 gegründet worden war und im Laufe ihrer Entwicklung vom Reiche mit einem starken Aktienkapital ausgestattet wurde, nahm sich dieser Aufgabe an und beschaffte das erforderliche Kapital für die Dauer der Bauzeit.

### *c) Die Krise.*

In dieser bis zum Jahre 1930 reichenden Entwicklung, die an sich zu einer beträchtlichen Steigerung der Wohnungsproduktion geführt hatte, trat dadurch eine einschneidende Änderung ein, daß die schlechte Finanzlage der Länder die verstärkte Beanspruchung der Hauszinssteuererträge für den allgemeinen Finanzbedarf erforderte. Die IV. Verordnung des Reichspräsidenten vom 8. Dezember

73) Mössner, Das deutsche Bodenkreditsystem, Berlin 1934 S. 162.

1931 [74]) überließ es den Ländern, inwieweit das Aufkommen aus der Gebäudeentschuldungssteuer für den Wohnungsbau verwendet werden sollte. Darauf wurde in Preußen die Zweckbestimmung der Hauszinssteuer gestrichen und das Aufkommen in erster Linie für den allgemeinen Finanzbedarf in Anspruch genommen [75]). Seit dem Jahre 1934[76]) werden Darlehn nur noch aus Hauszinssteuerrückflüssen gegeben. Diesem Beispiel folgten im wesentlichen die anderen Länder.

Der Aufschwung der Bauwirtschaft, der sich aus der Beschaffung zweitstelligen Kredites aus Hauszinssteuermitteln entwickelt hatte, hatte zur Folge, daß der Wohnungsbau die Tragfähigkeit für eine normale wirtschaftliche Finanzierung, die ihm nach dem Kriege verloren gegangen war, nicht wieder erlangte. Wegen des bleibenden Mißverhältnisses der erzielbaren Erträgnisse zu den Kosten und Lasten blieb das gering verzinsliche Baudarlehen der öffentlichen Hand für die Baufinanzierung und die Bewirtschaftung der Gebäude unentbehrlich. Die Abhängigkeit der Bauwirtschaft von den Darlehen der öffentlichen Hand trat voll in Erscheinung, als in den Jahren 1931—1934 die Vergebung aus Hauszinssteuerdarlehen eingestellt werden mußte. Durch das nach dem Kriege erfolgte Absinken der Beleihungshöhe der I. Hypothek, welches das Volumen der II. Hypothek nach unten erweiterte (vgl. S. 20 f.), hatte die Finanzierungsfrage eine weitere Verschärfung erhalten. Der Wohnungsbau drohte stillzustehen. Es mußten darum Schritte unternommen werden, das dem Bodenkredit entfremdete Privatkapital wieder zur Baufinanzierung heranzuziehen. Zu diesem Zwecke erklärte sich das Reich bereit, für zweitstellige Hypothekendarlehen auf Kleinwohnungsbauten die Bürgschaft zu übernehmen.

### *d) Bürgschaften für den Kleinwohnungsbau und Kleinsiedlung.*

Bereits die Notverordnung vom 1. Dezember 1930 [77]) ermächtigte den Reichsarbeitsminister, Bürgschaften für den Kleinwohnungsbau zu übernehmen, ohne eine Beschränkung hinsichtlich der Wohnungsanwärter zu ziehen. Die Kapitalknappheit, die erforderliche Umstellung der Kreditinstitute auf die Anforderungen, die nach den Bürgschaftsbestimmungen die Voraussetzung für die Übernahme der Bürgschaft bildeten [78]), und die Unzulänglichkeit der Ausführungsbestimmungen [79]) ließen eine wesentliche Inanspruchnahme der

74) Zweiter Teil Kap. I, § 4.
75) Preuß. VO. vom 9. 3. 1932 über Änderung der Hauszinssteuer-VO. (GesBl. S. 111) auf Grund der VO. des Reichspräsidenten vom 24. 8. 1931.
76) Preuß. Ges. vom 17. März 1934 (GesBl. S. 155).
77) VO. des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. Dezember 1930, VII. Teil, Kap. II, RGBl. I S. 593.
78) Unkündbarkeit, Tilgung, keine Goldklausel.
79) 27. März 1931 (RGBl. I S. 137).

Einrichtung erst zu,nachdem der Reichsarbeitsminister eine vollkommene Neuordnung vorgenommen hatte [80]).

Nach Ansicht der Reichsregierung wird der Kleinwohnungsbau an wirtschaftlicher und sozialpolitischer Bedeutung noch übertroffen von den Kleinsiedlungen. Die Kleinsiedlung besteht aus einer Kleinwohnung mit gartenbaumäßig nutzbarer Landzulage, aus welcher sich der Siedler mit Lebensmitteln aus Gartenbau und Kleintierzucht versorgen kann [81]). Der Bau von Kleinsiedlungen wurde schon durch die Notverordnung vom 6. Oktober 1931 [82]) eingeleitet und war zunächst eine reine Fürsorgemaßnahme für Erwerbslose und Kurzarbeiter [83]). Seit Anfang 1935 [84]) sind auch die Vollbeschäftigten in den Kreis der Siedlungsanwärter einbezogen worden, wodurch der politische Charakter der Kleinsiedlung die entscheidende Änderung erfahren hat [85]).

Die Maßnahmen zur Förderung des Kleinwohnungsbaues und der Kleinsiedlung sind von besonderem Interesse, weil die sozialpolitischen Ziele des Reiches in ihnen klarer und vollständiger als in früheren Maßnahmen zum Ausdruck kommen. Deshalb soll auf sie an späterer Stelle ausführlich eingegangen werden.

### *e) Sonstige Aktionen.*

Durch die Einschränkung der Hauszinssteuerdarlehen entstand in den Jahren 1931 und 1932 eine Lücke in der Baufinanzierung, die nicht wieder ausgefüllt werden konnte. Darauf versuchte das Reich durch eine Reihe von Sonderaktionen im Rahmen der Arbeitsbeschaffung, Teilgebiete des Wohnungsbaues aufrechtzuerhalten. Dazu zählen:

— Reichsbaudarlehen für Eigenheime (Erlaß des Reichsarbeitsministers vom 11. November 1932 (RGBl. I S. 259, Ges. zur Verminderung der Arbeitslosigkeit vom 1. Juni 1933 (RGBl. I S. 323);

— Umbauzuschüsse (als verlorene Beihilfen), Gebäudeinstandsetzungsgesetz vom 21. September 1933 (RGBl. I S. 651);

— Mittel für Not-, Behelfs- und Flüchtlingswohnungen. Ges zur Verminderung der Arbeitslosigkeit vom 1. Juni 1933 (RGBl. I S. 323);

---

80) Vgl. Blechschmidt S. 7.

81) Es handelt sich nicht um die Bildung neuer Bauernstellen, vgl. Erlaß des Führers und Reichskanzlers vom 4. 12. 1934.

82) III. Notverordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfurng politischer Ausschreitungen, IV. Teil, Kap. II, I S. 551 ff.

83) Richtlinien des Reichsarbeitsministers für die vorstädtische Kleinsiedlung vom 20. 2. 1933.

84) Erlaß des Reichs- und preußischen Arbeitsmin. vom 12. 2. 1935.

85) Vgl. VO. über die weitere Förderung der Kleinsiedlung vom 19. 2. 1935 (RGBl. I S. 341).

— Darlehen für Volkswohnungen (Gesetz zur Förderung des Wohnungsbaues vom 30. März 1935 [RGBl. I S. 469]);

— Reichsbaudarlehen für Heeresangehörige wurden seit Herbst 1934 aus Etatsmitteln des Reiches finanziert.

## III. STAATSRECHTLICHE EINORDNUNG.

### 1. Die staatlichen Maßnahmen und die politischen Ideologien.

Vergleicht man die verschiedenen staatlichen Maßnahmen auf dem Gebiete des Wohnungs- und Siedlungswesens untereinander, so läßt die Beobachtung, daß die Sorge für die Wohnung ursprünglich außerhalb der staatlichen Fürsorge stand und daß die im 17. und 18. Jahrhundert einsetzende Bauförderung seitens der Landesherren durch besondere städtebauliche Ziele und militärische Interessen bestimmt war, die staatlichen Maßnahmen des 19. und 20. Jahrhunderts in einem neuen Lichte erscheinen.

Während zur Zeit des absoluten Staates das patrimoniale Verhältnis des Landesherrn zu seinen Untertanen die Quelle der Wohnungsfürsorge war, widersprach es der Staatsauffassung des 19. Jahrhunderts, von sich aus in das Wohnungswesen, das zu den Angelegenheiten der Privatwirtschaft gezählt wurde, einzugreifen, und es bedurfte längerer Zeit, ehe sich die aus bestimmten politischen Kreisen kommende Forderung einer staatlichen Pflege des Wohnungswesens durchsetzte. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wurde der Liberalismus, ursprünglich die Theorie des ökonomisch saturierten, aber politisch noch nicht vollberechtigten Bürgertums allmählich abgelöst durch neue politische Anschauungen[86]). Während der Liberalismus die Staatsaufgaben auf die notwendigsten Belange eingeschränkt wissen wollte: Schutz nach außen und Schutz der individuellenGüter im Innern, jedoch keine positive Förderung der Wohlfahrt der Bürger, insbesondere keine staatlichen Eingriffe in das Wirtschaftsleben und die geistige Kultur, die — so nahm man an — am besten gedeihen, wenn sie dem freien Spiel der gesellschaftlichen Kräfte überlassen bleiben, — entscheidet sich das Bürgertum um die Wende des Jahrhunderts mehr für weitgehende staatliche Sozialpolitik und für Verstaatlichung bestimmter das Allgemeininteresse zumeist berührenden Wirtschaftsgüter. Das Bürgertum hatte im Laufe des Jahrhunderts den Einfluß des Adels gebrochen und war selbst zur politischen Mitherrschaft emporgestiegen, indem es in der konstitutionellen Monarchie entscheidenden Anteil an der Gesetz-

86) Vgl. Sombart: Grundlagen und Kritik des Sozialismus 1919 Einl. S. 8 f. und: Der proletarische Sozialismus, 10. Aufl. 1924 Bd. I, 1. Kap.; Vleugels S. 18 ff.

gebung nahm. Das Bürgertum empfand nunmehr den Staat nicht mehr als ein notwendiges Übel, sondern als ein Mittel zur Verwirklichung seiner gesellschaftlichen Zwecke. Die neue Ideologie, die manche Elemente des Staatssozialismus enthielt, wurde von den sog. Kathedersozialisten gegen den Widerstand des proletarischen Sozialismus, der das Klasseninteresse der Arbeiter vertrat, und der Besserung der sozialen Verhältnisse zwecks Durchführung seines anarchistischen Programms entgegenarbeitete, vorwärts getragen.

Es ist davon abgesehen worden, in dieser Darlegung auf die das Wohnungs- und Siedlungswesen betreffenden Reformvorschläge einzugehen. Angesichts der Verschiedenartigkeiten und Gegensätzlichkeiten der Theorien, von denen der überwiegende Teil Theorien geblieben sind, läßt sich ein kurzer Überblick nicht geben. Auch läßt sich kaum feststellen, ob und wieweit staatliche Maßnahmen mit bestimmten Vorschlägen der Sozialreformer in unmittelbarem Zusammenhang gestanden haben. Jedenfalls aber hat sich mancher Bestandteil der neuen Ideen durchgesetzt und hat gesetzgeberischen Ausdruck gefunden[87]). Die parlamentarischen Beratungen zum Bürgschaftssicherungsgesetz im Jahre 1913[88]) lassen erkennen, daß das Verständnis für die Zustände auf dem Gebiete des Wohnungswesens sich in der Volksvertretung endlich verbreitert hatte, und die Begründung des ministeriellen Entwurfs zum Preußischen Bürgschaftssicherungsgesetz (22, Nr. 311 Abgeordnetenhaus 1916/17) sagt wörtlich: „Die Beschränkung der staatlichen Wohnungsfürsorge auf einen betimmten Personenkreis (Staatsbedienstete) werde nicht mehr der Bedeutung gerecht, die das Wohnungswesen für die Gesundheit der Nation nach den schweren Verlusten des Krieges gewonnen habe. Konnte vor dem Kriege die Fürsorge für das Wohnungswesen mit Recht im wesentlichen den Kommunalbehörden überlassen bleiben, so sei die Frage jetzt vielfach über den Bereich der kommunalen Wirtschaft hinausgewachsen. Der Staat erkenne die unmittelbare Fürsorge für das Kleinwohnungswesen als seine Aufgabe an. Staat und Gemeinden müssen gemeinsam an dem großen Werk mitarbeiten.

## 2. Die Wohnungsfrage in anderen europäischen Ländern.

Ein Blick auf die übrigen Staaten Europas zeigt, daß sogar die neutralen Staaten durch den Krieg in einen starken Rückstand im Wohnungsbau gekommen sind, weil auch in diesen Ländern wie in den kriegführenden das Privatkapital während des Krieges gewinnbringendere Anlagemöglichkeiten fand. So wurde die Lösung der

87) Dazu gehören die Erweiterung des Enteignungsrechtes, die Anwendung von Vorkaufs-, Ankaufs- oder Wiederkaufsrechten als Spekulationshindernisse, das gesamte Heimstättengesetz, die Abkehr vom vielstöckigen Miethaus zum Flachbau usw.

88) Nr. 688 der Drucksachen der XIII. Legislaturperiode.

Wohnungsfrage in fast allen europäischen Ländern zur Aufgabe der öffentlichen Hand. Die Zahl der investierten öffentlichen Mittel ist zwar in Deutschland absolut am größten, relativ zur Zahl der Wohnungen haben jedoch eine ganze Reihe von Ländern größere Summen aufgebracht als Deutschland. Auf dem internationalen Wohnungskongreß stellten die Vertreter aller Länder übereinstimmend fest, es habe sich gezeigt, daß der private Wohnungsbau nicht genügend preiswerte Wohnungen für die breiten Massen zur Verfügung stellen könne. Der wichtigste Grund hierfür sei die lange Umschlagzeit des Kapitals im Wohnungsbau, die den Unternehmer bei billigen Wohnungen nicht auf seine Kosten kommen lasse, weshalb hier nur eine nicht auf Rentabilität eingestellte Wohnungspolitik, deren Träger die öffentlichen Gewalten seien, helfen könne [89]).

### 3. Die verfassungsrechtliche Verteilung der Zuständigkeiten auf dem Gebiete des Wohnungs- und Siedlungswesens.

Über die Verteilung der Aufgaben unter Reich, Ländern und Gemeinden soll durch eine kurze Darlegung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten ein allgemeiner Überblick gegeben werden.

#### *a) Die Zuständigkeit der Gemeinden.*

Die Zuständigkeit der Gemeinden, selbständig handelnd aufzutreten, wird durch das Recht der Selbstverwaltung bestimmt. Heute versteht man unter dem Begriff die eigenverantwortliche Wahrnehmung öffentlicher Funktionen durch öffentlichrechtliche Körperschaften an Stelle des Staates. Für den Umfang des gemeindlichen Wirkungskreises gilt seit der Wiederbelebung der städtischen Selbständigkeit das Prinzip der Universalität, nach dem die Gemeinde nicht nur vereinzelte Zwecke zu erfüllen hat, sondern alles, was für das Gemeindegebiet und seine Bewohner gemeinnützlich ist, pflegen kann, also alle Beziehungen des öffentlichen Lebens, — soweit diese nicht zu den ausschließlichen Kompetenzen des Staates (Land und Reich) oder eines höheren Kommunalverbandes gehören [90]). Die Grenze zwischen den Befugnissen der Gemeinden und des Staates sind bei dieser Zuständigkeitsregelung stets flüssig geblieben. Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung erkennt nur das Recht der Gemeinde zur Selbstverwaltung an, ohne den Umfang des Wirkungskreises genauer festzulegen [91]). Die Betätigung der Gemeinde dehnte sich umsomehr aus, umso weniger die Staatsgewalt dem ständigen Streben nach Vermehrung der Selbstverwaltungsrechte Widerstand zu bieten wußte [92]).

---

89) Die Wirtschaftskurve Heft 3, 1933 S. 270.
90) Anschütz, Art. 127 S. 585; Meyer-Anschütz S. 420; Beseler § 70 S. 250; Vgl. Stier-Somlo Bd. S. 23.
91) Vgl. Anschütz Art. 127.
92) Vgl. O. Bühler im Hdb. d. D. Staatsrechts Bd. I § 60 S. 697 f.

Die Pflege des Wohnungswesens wurde bald zu einer der wichtigsten Aufgaben der Gemeinden, als es sich darum handelte, das Gemeindeleben von den vielfachen gesundheitlichen und sittlichen Gefahren zu befreien, die der Wohnungsmangel und der Bestand an unzulänglichen, unhygienischen Wohnungen mit sich brachte. Außer dem hierdurch verursachten Auftreten von Epidemien und Seuchen hat das ungesunde Wohnen eine ständige Minderung der Volksgesundheit, der Arbeitsfähigkeit und eine Vermehrung der Kriminalität zur Folge, wodurch die Gemeindefürsorge außerordentlich belastet wird. Es ist deshalb erklärlich, daß die Gemeinden — insbesondere die industriellen — schon in vorbildlicher Weise in der Unterstützung der gemeinnützigen Bautätigkeit und dem selbstgeleiteten Bau von Miethäusern begriffen waren, als der Einsatz staatlicher Hilfe, die von den Wohnungsreformern in umfassendem Maße gefordert wurde, nur bescheiden und ohne wesentliche Erfolge begann.

Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49) hält das Recht und die Pflicht der Gemeinden zur Selbstverwaltung mit der Maßgabe aufrecht, daß sie mit dem Gesetz und den Zielen der Staatsführung in Einklang stehen muß (§ 1 Abs. 2). Der Staat (das Reich) wacht über der Erfüllung der Pflichten (§ 8). Der Aufgabenkreis der Gemeinde ist bezeichnet durch ihren Beruf, das Wohnen ihrer Einwohner zu fördern, wobei der Grundsatz der Universalität ihres Wirkungskreises durch die Worte „Die Gemeinden haben alle öffentlichen Aufgaben unter eigener Verantwortung zu verwalten ....." ausdrücklich festgelegt worden ist (§ 2 Abs. 1, 2).

### *b) Die Zuständigkeit der Länder.*

Die Zuständigkeiten der Länder wurden durch die geschichtliche Entwicklung Deutschlands bestimmt. Aus der geschichtlichen Priorität der Länder ergab sich das Prinzip, daß den Ländern alle Kompetenzen verbleiben, die nicht durch die Reichsverfassung dem Reiche überwiesen sind oder ihrer Natur nach nur das Reich angehen. Es streitet also eine Vermutung für die Zuständigkeit der Länder gegen das Reich[93]).

Dies gilt unter der Reichsverfassung von 1919 ebenso wie unter der Verfassung von 1871. Die Fassung des Art. 12 Abs. 1 der Reichsverfassung von 1919 „die Länder behalten das Recht der Gesetzgebung" spricht ebenfalls für diese Auslegung. Art. 1 Abs. 2 steht ihr sinngemäß nicht entgegen, denn er besagt nicht, daß „alle" Staatsgewalt vom „Reichs"-volke ausgehen sollte, sondern ist für das Landesrecht zu lesen: Die Landesstaatsgewalt geht vom Landesvolk aus[94]). Demnach war die Staatsgewalt der Länder auch unter der

---

93) Thoma, im Handbuch d. D. Staatsrechts Bd. I. § 7 S. 71; § 15 S. 180.

94) Anschütz S. 39, 96 f.

Verfassung von 1919 eine ursprüngliche, nicht eine von der Gesamtnation delegierte Gewalt[95]).

### *c) Die Zuständigkeit des Reiches.*

Im einzelnen hat die Teilung der Zuständigkeit zwischen Reich und den Ländern unter der Verfassung von 1919 gegenüber der Verfassung von 1871 wesentliche Änderungen erfahren.

Die Reichsverfassung von 1871 zählt in Art. 4 die Materien auf, in denen das Reich zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung zuständig ist. Keine dieser Zuständigkeiten gab dem Reiche die Möglichkeit, gesetzgeberisch oder beaufsichtigend in das Wohnungswesen einzugreifen. Aus diesem Grunde stieß die Erstreckung der im Bürgschaftssicherungsgesetze vom 10. Juni 1914 vorgesehenen Förderungsmaßnahmen auf die gesamte gemeinnützige Bautätigkeit auf ein doppeltes verfassungsrechtliches Hindernis: Einmal war das Gesetzgebungsrecht des Reiches zu verneinen und ferner beschränkte Art. 4 die Rechte des Reiches bei der verwaltungsmäßigen Durchführung ausdrücklich auf die Beaufsichtigung, schloß also eine Geschäftsführung des Reiches prinzipiell aus[96]). So scheiterten auch die Bestrebungen nach einem Reichswohnungsgesetz mit Wohnungsaufsicht (vgl. S. 6).

Die Reichsverfassung von 1919 unterscheidet zwischen ausschließlichem, jede landesrechtliche Normierung hinderndem Gesetzgebungsrecht und dem konkurrierenden, das zwar landesrechtliche Regelungen grundsätzlich zuläßt, aber nur insoweit, als das Reich von seinem Rechte keinen Gebrauch macht. Zur konkurrierenden Zuständigkeit des Reiches gehören z. B. das Gesundheitswesen (Art. 7 Ziffer 8) und die Fürsorge für Kriegsteilnehmer (Art. 7 Ziffer 11).

Art. 9 ermächtigt für den Fall des Bedürfnisses einer einheitlichen Regelung das Reich zum Erlaß von Polizeigesetzen jeglichen Inhalts und zur Normierung der Wohlfahrtspflege. Damit ist ein äußerst weiter Rahmen gegeben, der — sofern ein Bedürfnis einheitlicher Regelung vorliegt — den außerhalb der ausschließlichen Zuständigkeit verbleibenden Kreis von Materien gesetzgeberischer Betätigung umfaßt. Art. 9 ist also für die konkurrierende Zuständigkeit des Reiches eine alle gesetzgeberischen Ziele umfassende Generalklausel, die nur durch das Erfordernis des vernünftigen Ermessens und durch die leges speciales der Artt. 10 und 11 begrenzt wird[97]). Artt. 10 und 11 berechtigen das Reich für die in ihnen aufgezählten Materien lediglich zur Aufstellung von Grundsätzen. Hierzu gehören nach Art. 10 Ziffer 4 das Bodenrecht, d. h. die öffentlichrechtlichen Normen, welche die Verfügung über Grund und Boden aus

95) Vgl. Lassar, im Handb. d. D. Staatsrechts § 27 S. 309; abweichend Triepel, Festgabe für Laband, Bd. II S. 280 f.

96) Vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. II S. 204.

97) Lassar, Handb. d. D. Staatsrechts § 27 S. 308; Anschütz, Verfassung des D. R. Art. 9 S. 87.

sozialen, wirtschaftlichen und politischen Gründen regeln[98]), das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, das Wohnungswesen und die Bevölkerungsverteilung. Die Beschränkung auf die Aufstellung von Grundsätzen (Rahmengesetzen und Richtlinien) war für diese Materien in der Absicht festgelegt, daß den besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen der Länder in diesen Angelegenheiten dadurch Rechnung getragen werden sollte, daß ihnen die Ausgestaltung im einzelnen überlassen bleiben sollte[99]), und zwar nach herrschender Meinung auch dann, wenn ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Regelung auftreten sollte.

So sind die das Wohnungswesen betreffenden Reichsgesetze als Rahmengesetze ergangen, zu denen die Länder ihre Ausführungsgesetze erließen[100]).

Die in den allgemeinen Gesetzen, wie im Bürgerlichen Gesetzbuch, in der Grundbuchordnung, im Gesetz über Zwangsversteigerung und Zwangsverwaltung, in Steuergesetzen usw. enthaltenen reichsrechtlichen Vorschriften betreffen das Wohnungswesen insofern, als sie die Bewirtschaftung und den Verkehr mit Grundstücken und Gebäuden in privatrechtlicher Hinsicht regeln. Für die Förderung des Wohnungsbaues haben nur die Regelung des Erbbaurechtes durch seine Verwendbarkeit für die Bodenbeschaffung und die Steuervergünstigungen als pekuniärer Anreiz unmittelbare Bedeutung gewonnen.

Wie bereits erwähnt, gab die Reichsverfassung von 1919 dem Reich neben dem weitreichenden Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiete des Wohnungs- und Siedlungswesens nicht die Befugnis zur eigenen unmittelbaren Reichsverwaltung. Es war ein verständliches Streben, daß das Reich sich jedoch in der Durchführung gewisser Maßnahmen von den Ländern unabhängig machen wollte, die diese Entwicklung nicht ohne Mißtrauen und Widerstand beobachteten. Es gelang dem Reich, insbesondere durch Beteiligung an Kreditinstituten privatrechtlicher Gesellschaftsform, unmittelbaren Einfluß auf die verwaltungsmäßige Durchführung zu gewinnen, indem es diese Kreditinstitute mit der Verwaltung von Reichsmitteln für den Wohnungsbau unter ganz bestimmten Bindungen beauftragte. So erhielt die Deutsche Bau- und Bodenbank AG., an der das Reich in Höhe von 83% des Aktienkapitals beteiligt ist, unter anderem die Verwaltung der Mittel für

---

98) Lassar aaO. S. 306.

99) Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches, Art. 10, 11 S. 88 ff.

100) z. B. Reichssiedlungsgesetz, Reichsheimstättengesetz, VO. zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot, die Wohnungszwangswirtschaftsgesetze, Ges. über die Erhebung einer Abgabe zur Förderung des Wohnungsbaues usw., neuerdings des Ges. über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22. 9. 1933 (RGBl. I S. 659), das die Planung erstmals reichsrechtlich erfaßte und Handhaben zur Regelung des Grundstücksverkehrs im Hinblick auf die Bebauung gab.

die vorstädtische Kleinsiedlung,
für Reichsbaudarlehen für Eigenheime,
Not-, Behelfs- und Flüchtlingswohnungen,
den Reichsfonds für Ansiedlung abgebauter Beamten,
den Fonds für Wohnungen von Kriegsbeschädigten
und andere Aktionen.

Die deutsche Wohnstättenhypothekenbank, deren Aufgabe es sein sollte, erststellige Beleihungen vorzunehmen (vgl. S. 20), ist unter Aktienbeteiligung des Reiches und einiger Länder als Tochtergesellschaft der Deutschen Bau- und Bodenbank gegründet worden.

Seit dem Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar 1934 (RGBl. I S. 75) haben die Länder aufgehört, als Staaten fortzubestehen. Unter der Reichsverfassung von 1871 und 1919 besaßen die Länder noch ihre Eigenstaatlichkeit, wenn sie auch durch Unterwerfung unter die höhere Reichsgewalt ihre Souveränität aufgegeben hatten [101]). Mit dem Übergang der Hoheitsrechte der Länder auf das Reich (Art. 2, Abs. 1 Gesetz über den Neuaufbau des Reiches) sind die Länder nurmehr öffentlich-rechtliche, vom Reich mit bestimmten Rechten (z. B. Landessteuern) und Pflichten ausgestattete Körperschaften innerhalb des einheitsstaatlichen Reiches. Es kommt ihnen etwa die Bedeutung von besonders gestalteten Verwaltungsbezirken zu [102]). Die obrigkeitliche Tätigkeit der Landesregierung erfolgt (auf Grund der Rückübertragungen gemäß § 1 der ersten Durchführungsverordnung vom 2. Februar 1934 (RGBl. I S. 81) nunmehr im Auftrage und im Namen des Reiches. Es gibt nur noch eine Gesetzgebungshoheit des Reiches — Landesgesetze sind demnach Reichsgesetze für das Gebiet des Landes —, desgleichen nur noch die Finanzhoheit, Verwaltungshoheit, Justizhoheit usw. des Reiches. Den Ländern verbleibt die Fähigkeit, als Privatrechtsträger selbständig tätig zu werden, da nur die Hoheitsrechte auf das Reich übergegangen sind. In öffentlichrechtlichen Gegenständen kann jedoch von einer Zuständigkeitsabgrenzung nicht mehr die Rede sein.

Trotz der auf die Grundsätze beschränkten Gesetzgebungskompetenz des Reiches hatte das Reich die Wohnungspolitik im Laufe der Zeit völlig in seine Hand genommen. Die Richtlinien zur Verwendung der Aufkommen aus der Gebäudeentschuldungssteuer wurden schon so ausführlich gestaltet, daß den Ländern nur geringer Spielraum verblieb [103]). Ferner nahmen die Länder Darlehen des Reiches in Anspruch, deren Verwendung nur nach den vom Reichsarbeitsminister aufgestellten Vorschriften erfolgen durfte [104]).

---

101) Anschütz, Verf. d. Deutschen Reiches S. 39, 41.
102) v. Köhler § 24 Anm. 2; Meissner-Kaisenberg § 9 S. 81.
103) Vgl. Reichsgrundsätze für den Kleinwohnungsbau vom 10. Januar 1931 (RGBl. I S. 9).
104) Vgl. Ges. über die Bereitstellung von Kredit zur Förderung des Kleinwohnungsbaues vom 26. März 1926 und die Richtlinien des Reichsarbeitsministers vom 26. März 1926 (Verwaltungsblatt Nr. 29/1926).

## IV. DIE FÖRDERUNG DES KLEINWOHNUNGSBAUES UND DER KLEINSIEDLUNG.

Die gegenwärtige Wohnungspolitik des Reiches hat ihren Schwerpunkt in zwei umfangreichen Maßnahmen: den Reichsbürgschaften für den Kleinwohnungsbau und den Reichsdarlehen und Reichsbürgschaften für die Kleinsiedlung. Wenn auch anzunehmen ist, daß diese Aktionen in ihrer jetzigen Form keine Dauerlösungen sein werden, da der Reichsarbeitsminister die Übernahme von Reichsbürgschaften im Wege der Bearbeitung jedes einzelnen Falles für eine nur vorübergehende Lösung ansieht[105]) und umfassendere Maßnahmen zur Förderung des nachstelligen Realkredites beabsichtigt, ergibt doch die Darlegung der sozialen und wirtschaftspolitischen Tendenzen der gegenwärtigen Maßnahmen bereits eine klar erkennbare Linie in die Zukunft. Es wird sich zeigen, daß das Programm einer neuen bodengebundenen Bevölkerungsverteilung, wie es in den Darlehns- und Bürgschaftsbedingungen für den Kleinwohnungsbau und die Kleinsiedlung zum Ausdruck kommt, zu der ursprünglichen Aufgabe, bei der Finanzierung des Wohnungsbaues öffentliche Mittel einzusetzen, um die Schaffung des jährlichen Neubedarfs an Wohnungen und die Beseitigung des vorhandenen Fehlbedarfes zu erzielen, — neue Aufgaben hinzugefügt hat, deren Bedeutung und Umfang zu dem Schluß berechtigen, daß die Wohnungspolitik sich aus einer Notstandsmaßnahme zu einem dauernden Bestandteil der innenpolitischen Aufgaben entwickelt hat.

Die Reichsbürgschaftsmaßnahmen für den Kleinwohnungsbau und das Kleinsiedlungswesen tragen der Tatsache Rechnung, daß erststelliger Realkredit auf dem Geldmarkt erhältlich ist, zweitstelliger jedoch nur gegen zusätzliche Sicherheit. Da die obere Grenze des erststelligen Kredites zwischen 40 und 50 v. H. des Bau- und Bodenwertes liegt, ist das Volumen des zweitstelligen Kredites entsprechend weit und damit in seiner Bedeutung für die Finanzierung umso größer. Die zusätzliche Sicherheit in Form einer Bürgschaftsübernahme durch das Reich ist für den Dahrlehnsnehmer jedoch nur erhältlich, wenn eine bestimmte Art von Bauvorhaben in Frage steht und wenn die sonstigen zur Bedingung gemachten Voraussetzungen erfüllt werden.

### 1. Reichsbürgschaften für den Kleinwohnungsbau.

Es gelten gegenwärtig die Bestimmungen für die Übernahme von Reichsbürgschaften für den Kleinwohnungsbau vom 28. Februar 1934[106]) und die Allgemeinen Vertragsbedingungen, unter denen die

105) Rundschreiben des Reichsarbeitsministers an die Regierungen der Länder vom 28. Februar 1936.

106) D. R. und Preuß. Staatsanzeiger vom 1/2. März 1934 Nr. 51, 52, abgedruckt im Reichsarbeitsblatt, Teil I vom 5. März 1934.

Bürgschaft übernommen wird. Zu diesen Bestimmungen hat der Reichsarbeitsminister ein Rundschreiben an die Wohnungsressorts der Länder erlassen, in dem für das Kleinwohnungswesen grundsätzliche Ausführungen gemacht werden[107]).

Das Ziel der Reichsbürgschaften ist die Beschaffung von geeigneten Wohnungen für die minderbemittelten Schichten des deutschen Volkes. Die in den Reichsgrundsätzen für den Kleinwohnungsbau vom 10. Januar 1931 (RGBl. I S. 9) niedergelegten Grundgedanken sind beibehalten worden. Die Förderung soll unter genauester Berücksichtigung des vorhandenen Bedarfs stattfinden, wobei durch Verbesserung der Wohnungsverhältnisse auf dem Lande die Abwanderung verhindert und die Rückwanderung aus den Städten erleichtert werden soll. Die Wohnungsgebiete der Innenstadt sollen entlastet und dafür die Stadtrandsiedlung ausgebaut werden. Deshalb sollen vorzugsweise Flachbauten, d. h. Häuser mit nicht mehr als zwei Geschossen errichtet werden, deren Wohn- und Schlafräume Licht und Sonne offen stehen. Die Mieten der zu fördernden Bauten müssen für die minderbemittelten Bevölkerungsschichten wirtschaftlich tragbar sein. Die Größe und die Ausstattung soll darauf eingestellt sein, eine wirtschaftliche und einfache Führung des Haushaltes zu ermöglichen. Dem Wohnungsbedarf der Kinderreichen und der Kriegsbeschädigten wird besonders Rechnung getragen.

Über die Art der Bauvorhaben ist in den Bürgschaftsbestimmungen festgelegt (Abschnitt II): Gefördert werden Einfamilienhäuser und Kleinwohnungen in Geschoßbauten. In das Einfamilienhaus darf eine zweite Wohnung eingebaut werden, damit das Haus zwecks Erleichterung der Lasten mit einer anderen Familie geteilt werden kann. Ob das Haus vom Eigentümer selbst bewohnt oder vermietet wird, ist gleichgültig. Die Wohnfläche des Einfamilienhauses wie der Kleinwohnung im Geschoßbau darf bestimmte Größen nicht überschreiten, wobei allerdings die Anlagen für einen kleinen Wirtschaftsbetrieb außer Ansatz bleiben. Der Größe des Grundstückes des Einfamilienhauses sind an sich keine Grenzen gesetzt, doch werden die Kosten des über 800 qm hinausgehenden Teiles des Grundstückes bei der Errechnung der Bürgschaftshöhe nicht mitberechnet.

Diese wenigen Bestimmungen geben den einzuhaltenden Rahmen ab, innerhalb dessen folgende Grundsätze alles übrige bestimmen (Ziffer 4 der Bestimmung):

1. Das Bauvorhaben darf nur solche Wohnungen enthalten, für die nach Lage, Art und Größe, sowie nach den Mieten, bei Eigenheimen nach den Lasten, voraussichtlich ein dauernder örtlicher Bedarf vorhanden ist.

2. Das Bauvorhaben muß den Anforderungen entsprechen, die an gesunde, zweckmäßig eingeteilte und solide gebaute Dauerwohnungen zu stellen sind.

---

107) RABl. vom 5. März 1934.

3. Die Ausstattung soll die wirtschaftliche und einfache Führung des Haushaltes erleichtern, muß aber jeden überflüssigen Aufwand vermeiden.

4. Die Kosten müssen angemessen sein. Bei Mietwohnungen müssen die Mieten, bei Eigenheimen die Lasten für die Bevölkerungskreise, für die die Wohnungen bestimmt sind, voraussichtlich auf die Dauer wirtschaftlich tragbar sein.

Diese Grundsätze lassen Raum für die Berücksichtigung aller örtlich und zeitlich veränderten Ziele und Umstände. Eine von der obersten Landesbehörde bestimmte Stelle, die mit den örtlichen Verhältnissen vertraut ist (in Preußen Oberbürgermeister bzw. Landrat), beurteilt von Fall zu Fall, ob ein Bedarf an Wohnungen der geplanten Art vorhanden ist, und ob das Bauvorhaben den wohnungspolitischen Zielen des Staates voll entspricht (wohnungspolitische Äußerung). Bei der Prüfung der Frage des Bedarfs ist bereits die Größe der Wohnfläche, die zweckmäßige Anordnung der Räume, die Ausstattung und vor allem die Höhe der Lasten entscheidend. Auf diese Weise soll vermieden werden, daß wegen zu hoher Kosten die Wohnungen durch die wohlhabenderen Bevölkerungskreise, die durch den Wohnungsmangel nicht betroffen sind, besetzt werden, während die Minderbemittelten in alten, ungesunden Behausungen zusammengedrängt bleiben.

Eine Reihe von Bestimmungen über das Verhältnis von Gebäudewert, Fremdkapital und Eigenkapital stellen sicher, daß nur rentable Wirtschaftsgüter gefördert werden und daß die Finanzierung in einer Weise erfolgt, daß eine billige Dauerbewirtschaftung ermöglicht wird.

Das Eigenkapital des Bauherrn muß mindestens den Wert des aufgeschlossenen Grundstückes erreichen. Denn ausreichendes Eigenkapital ist die Grundlage für eine gesunde Bautätigkeit und insbesondere für die Verbundenheit des Eigentümers mit seinem Grundstück, auf die großer Wert zu legen ist. Das Eigenkapital kann deshalb nur in wenigen Ausnahmefällen durch Fremdkapital ersetzt werden [108]).

Ferner ist zwingend vorgeschrieben, daß die verbürgte Hypothek, wie auch die vorangehenden und gleichstehenden mit mindestens 1 v. H. jährlich unter Zuwachs der ersparten Zinsen getilgt werden müssen. Der Eigentümer soll sich durch die Tilgung allmählich von den dinglichen Lasten seines Grundstückes befreien, damit er dessen freies Eigentum für sich und seine Kinder erwirbt.

Die Kündbarkeit der Hypotheken soll auf wenige, in den Allgemeinen Vertragsbedingungen enthaltenen Ausnahmen eingeschränkt sein, die nur die Fälle vertragswidrigen Handelns oder Vermögensverfalls des Darlehnsnehmers oder sonstiger Gefährdung der Forderung betreffen. Auch diese Bestimmungen dienen neben der

108) Vgl. Rundschreiben des Reichswirtschaftsministers vom 24. Oktober 1934 DR. und preuß. Staatsanz. vom 6. November 1934.

Sicherheit der Bürgschaft der Erhaltung des geschaffenen Wohnraumes für ihren sozialen Zweck. Die Gebäude sollen nicht durch mutwillige Handhabung des Kündigungsrechts als Spekulationsobjekte mißbraucht werden können. Sie sollen überhaupt keinen anderen Zweck als den Wohnzweck erfüllen, und deshalb muß das Darlehen im Falle anderweitiger Benutzung auf Verlangen des Reichsarbeitsministers fristlos gekündigt werden[109]).

Die Allgemeinen Vertragsbedingungen, denen sich auch der Darlehnsgeber unterwerfen muß, enthalten nähere Bestimmungen über die Rechte des Bürgen während der Dauer der Bürgschaft und die Pflichten des Darlehnsgebers und des Darlehnsnehmers. Der Darlehnsnehmer ist zur ständigen baulichen Erhaltung und Versicherung ausdrücklich verpflichtet; der jeweilige Eigentümer muß die im Range vorgehenden und gleichstehenden Hypotheken löschen lassen, soweit sie sich mit dem Eigentum in seiner Person vereinigen. Der Reichsarbeitsminister kann durch ein ständiges Prüfungs- und Besichtigungsrecht die Verwaltung des Hauses kontrollieren, und er kann gegebenenfalls vom Darlehnsgeber die Ausübung des Kündigungsrechtes verlangen. Kommt der Darlehnsgeber der Aufforderung nicht nach, so erlischt die Bürgschaftshaftung des Reiches.

Das zur Übernahme der Reichsbürgschaft führende Verfahren ist eine Verkoppelung behördlicher und bankmäßiger Tätigkeit. Da ein lediglich behördliches Verfahren für die stets notwendig werdenden Rückfragen und Verhandlungen, die den weitesten Raum einnehmen, ungeeignet ist, hat der Reichsarbeitsminister die Deutsche Bau- und Bodenbank AG. zur Trägerin des Verfahrens gemacht.

Das Verfahren beginnt mit der Prüfung der Anträge hinsichtlich des Bedarfs an Wohnungen der geplanten Art durch eine von der obersten Landesbehörde bestimmte Stelle. Diese Behörde hat nach den in den Bürgschaftsbestimmungen aufgestellten Grundsätzen mit Rücksicht auf die lokalen Gegebenheiten die bereits erwähnte „wohnungspolitische Äußerung" abzugeben. Bei Verneinung des Bedarfs bleibt der Antrag erfolglos und unbearbeitet. Das bankmäßige Verfahren dient der Prüfung der in den Bürgschaftsbestimmungen festgelegten finanziellen und technischen Voraussetzungen und der Schätzung des Bau- und Bodenwertes, nach welchem sich die Grenze der zu übernehmenden Bürgschaft bestimmt. Vor Aushändigung der Bürgschaftsurkunde, mit welcher die Bürgschaft in Kraft tritt, prüft die Bank die technisch einwandfreie Ausführung der Bauten, und dann verwaltet sie die übernommenen Bürgschaften durch Wahrnehmung der vertraglich ausbedungenen Rechte des Reiches. Die Entscheidung liegt in der Hand eines aus Vertretern des Reichsarbeitsministers, des Reichsfinanzministers, des Reichswirtschaftsministers, des Reichsheimstättenamtes der Deutschen Arbeitsfront, des Deutschen Gemeindetages und der Bau- und Bodenbank zusammengesetzten Ausschusses. Da die Beschlußfähigkeit des Ausschusses bereits mit der Vertretung der drei Reichsressorts gegeben ist,

109) Ziffer 4 B c der Allgemeinen Vertragsbedingungen.

haben die Vertreter des Landes, des Deutschen Gemeindetages und der Deutschen Bau- und Bodenbank im wesentlichen die Funktion wohnungspolitischer und finanztechnischer Berater.

### 2. Reichsbürgschaften und Reichsdarlehen für Kleinsiedlungen.

Es gelten die Bestimmungen des Reichsarbeitsministers vom 21. April 1936 (Reichsarbeitsblatt Heft 15 Teil I S. 136) [110]), welche alle entsprechenden früheren Bestimmungen außer Anwendung setzen (D. Nr. 71 der Best.).

Die früheren Siedlungsmaßnahmen seit der Verordnung vom 6. Oktober 1931, im amtlichen Sprachgebrauch als „vorstädtische" Kleinsiedlung bezeichnet, haben im Laufe der verschiedenen Siedlungsabschnitte wesentliche Veränderungen erfahren. Wie bereits erwähnt, wurde zunächst nur die Unterbringung von Erwerbslosen und Kurzarbeitern bei den Großstädten und Industriebezirken mit besonders starker Arbeitslosigkeit bezweckt. Die Finanzierung erfolgte durch Gewährung von Reichsdarlehen.

Heute dient die Kleinsiedlung dem Ansässigwerden der werktätigen Bevölkerung und insgesamt einem neuen bodenständigen Bevölkerungsaufbau. Durch Ansiedlung bei den mittleren und kleineren Gemeinden soll dem Anwachsen der Großstädte entgegengewirkt werden. Aus der Landzulage der Kleinsiedlung kann die Siedlerfamilie durch gartenbaumäßige Nutzung und Kleintierhaltung einen wesentlichen Teil ihres Lebensunterhaltes gewinnen. Im Gegensatz zur bäuerlichen Siedlung bietet jedoch die Kleinsiedlung keine volle Ackernahrung, sondern nur eine Ergänzung des sonstigen Einkommens. Demnach eignet sich die Kleinsiedlung besonders zur Erleichterung der Lebenshaltung von ständig beschäftigten gewerblichen Arbeitern und Angestellten, die eine bestimmte Berufsstellung mit dem bodenständigen Wirtschaftsleben verbindet. Die Möglichkeit weitgehender Selbstversorgung hat für den Fall der Erwerbslosigkeit größte Bedeutung. Im übrigen werden die Siedler durch die erreichbaren Erfolge in Gartenbau und Kleintierzucht zur nützlichen Anwendung ihrer sonst ungenutzten Arbeitskräfte angespornt, und es kann unter Umständen gelingen, die Kleinsiedlung zu einer kleinbäuerlichen Siedlung zu erweitern.

Aus diesen Merkmalen ergibt sich, daß der Standort, die Wirtschaftlichkeit der Stelle und die Auswahl geeigneter Siedler die wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Ansiedlung sind (B. Ab. I, I—III). Der Standort kann nur dort sein, wo die Siedler

110) Diese Bestimmungen sind ergangen auf Grund der III. VO. des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 6. 10. 1931, IV. Teil, Kap. II, §§ 21, 22 (RGBl. I S. 551), der Ausf. VO. zur vorstädtischen Kleinsiedlung vom 23. 12. 1931 (RGBl. I S. 790) und der VO. über die weitere Förderung der Kleinsiedlung, insbesondere durch Übernahme von Reichsbürgschaften vom 19. 2. 1935 (RGBl. I S. 341), §§ 1, 2, 3.

dauernde Erwerbsgelegenheiten haben. Diese Voraussetzung wird durch gutachtliche Mitwirkung der Dienststellen der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenfürsorge (Landesarbeitsämter und Arbeitsämter) geprüft. Die Wirtschaftlichkeit, soweit sie sich aus der Verkehrslage, der Eignung des Landes zum Anbau der erforderlichen Früchte, der Wasserversorgung, der Straßenbaukosten, des Bodenpreises und der erforderlichen Mindestgröße ergibt, wird vom zuständigen Gauheimstättenamt der Deutschen Arbeitsfront begutachtet. Das Gauheimstättenamt steht bei der gesamten Siedlungsplanung, d. h. der wirtschaftlichen, der verkehrstechnischen, städtebaulichen und künstlerischen Aufteilung des Siedlungslandes wie auch bei der Planung von Gartenbau und Tierhaltung zu ehrenamtlicher Mitarbeit zur Verfügung (B. Ab. I, IV, VI). Die Einteilung der Siedlerstelle in Hausgrundstück und zugepachtetes Land wird als besonders zweckmäßig angesehen, weil so die Größe des Landes den wechselnden Bedürfnissen der Siedler leicht angeglichen werden kann. Die Bauten sollen in solider, aber sparsamster Ausführung gehalten werden (baupolizeiliche Dispense sind vorgesehen) und sollen spätere Ausbauten und Erweiterungen zulassen. Die Kosten und die laufenden Lasten sind durch Höchstsummen abgegrenzt. Die Lasten dürfen in der Regel 25 RM monatlich nicht übersteigen, dürfen aber keineswegs mehr als ein Viertel des dauernd gesicherten Einkommens der Bewerber betragen (B. Ab. VII).

Die Siedlerauswahl wird mit besonderer Sorgsamkeit durchgeführt. Die Bewerber müssen deutsche Reichsangehörige, politisch und charakterlich zuverlässig und erbbiologisch gesund sein und siedlerische Befähigung haben. Das Vorhandensein dieser Qualitäten wird in einem aus der Gemeindebehörde und Vertretern der NSDAP. und der DAF. gebildeten Ausschusses vorgeprüft. Das Gauheimstättenamt stellt dann auf Grund eigener Prüfung der Unterlagen, der sie noch eine ärztliche Untersuchung hinzufügen kann, besondere Eignungsscheine aus, die die Unbedenklichkeit der Person des Bewerbers zum Inhalt haben. Die Träger dürfen nur Bewerber berücksichtigen, die im Besitze eines Eignungsscheines sind. Bevor dem Siedler eine Stelle zu Eigentum übertragen wird, muß er in einer dreijährigen Probezeit die geforderten Fähigkeiten unter Beweis stellen.

Die Finanzierung durch unmittelbare Darlehensgewährung von seiten des Reiches ist seit den Bestimmungen des Reichsarbeitsministers über die Ablösung früher gewährter Reichsdarlehen (Ablösungserlaß) vom 12. Februar 1935 [111]) und der Reichsbürgschaftsverordnung vom 19. Februar 1935 [112]) gegenüber der Finanzierung aus dem privaten Kapitalmarkt mit Hilfe von Reichsbürgschaften zu einer subsidiären Maßnahme geworden. Nach den Bestimmungen vom 21. April 1936 dürfen Reichsdarlehen nicht mehr bewilligt wer-

111) RArbBl. Teil I S. 48.
112) RArbBl. Teil I S. 80.

den, insoweit sich die Mittel mit Hilfe von Reichsbürgschaften beschaffen lassen (vgl. Nr. 28 d. Best.). Im einzelnen sind die Bestimmungen über die Finanzierung (B. Ab. VIII) und die Allgemeinen Vertragsbedingungen denen für die Reichsbürgschaften für den Kleinwohnungsbau angeglichen. Die Dauerfinanzierung muß gesichert sein, und die Hypotheken unter Einschluß der vorangehenden und gleichstehenden sollen Tilgungshypotheken sein, deren Kündbarkeit auf die in den Allgemeinen Vertragsbedingungen enthaltenen Fälle beschränkt ist (vgl. S. 37). Die Zinsen müssen nach der Kapitalmarktlage angemessen sein und dürfen die Siedler nicht überlasten.

Ganz besonderer Wert wird bei der Kleinsiedlung auf eine möglichst weitreichende Eigenleistung des Siedlers gelegt. Sie soll grundsätzlich mindestens 20 v. H. des Bau- und Bodenwertes betragen, und nur in Ausnahmefällen wird eine geringere Leistung als ausreichend anerkannt. Neben der damit verbundenen Verringerung der Belastung durch Fremdkapital schafft ein nennbares Eigenkapital wertvolle psychologische Bindungen des Eigentümers an sein Grundstück, die für eine dauerhafte Ansiedlung von großer Bedeutung sind. Die Herbeiführung einer solchen Verbundenheit wird erleichtert und zugleich noch verstärkt durch die Anordnung, daß die Eigenleistung nicht nur durch Barmittel und sonstige Vermögenswerte (wie z. B. Grundstück oder Inventar), sondern auch durch die im Wege der Selbst- und Nachbarhilfen geleistete Arbeit aufgebracht werden kann (B. Ab. I; VIII c). Der Siedler hat Gelegenheit, während des Aufbaues der Siedlung bei der Bodenverbesserung, der Straßenbefestigung, der Einfriedigung, bei der Anfertigung von Bauteilen und bei der Herrichtung von Gemeinschaftsanlagen Werte zu schaffen, die ihm als Eigenkapital angerechnet werden.

Das Verfahren ist von dem Verfahren zur Erlangung einer Reichsbürgschaft für den Kleinwohnungsbau in mehreren Punkten verschieden.

Bei der Durchführung eines Siedlungsvorhabens machen die zu erfüllenden Aufgaben der Geld- und Landbeschaffung, der Siedlerauswahl, der Aufstellung der Siedlungs- und Baupläne, der Einholung behördlicher Genehmigung und aller sonstigen organisatorischen Aufgaben die Einschaltung eines Trägers erforderlich. Träger sind die Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese können die Trägerschaft auf zuverlässige Siedlungsunternehmungen als mittelbare Träger weiter übertragen (B. Ab. II, II). Der Träger stellt die Anträge auf Bewilligung von Reichsdarlehen bzw. auf Übernahme von Reichsbürgschaften bei der Bewilligungsbehörde [113]) und schließt dann nach Erhalt eines Bewilligungsbescheides einen Vertrag mit der Bau- und Bodenbank AG., der sämtliche privatrechtlichen Bestimmungen zur Regelung des Darlehens- oder Bürgschaftsverhältnisses vor und nach der Übertragung der Siedlerstellen

113) Bewilligungsbehörden sind in Preußen die Regierungspräsidenten, in anderen Ländern in der Regel die oberste Landesbehörde.

vom Träger auf die einzelnen Siedler enthält. Auf Grund dieses Vertrages schließt der Träger seinerseits mit den Siedlern Verträge vorgeschriebenen Inhaltes, in denen er unter Einräumung einer Anwartschaft auf Übertragung der Siedlerstelle zu Eigentum, in Erbbaurecht oder als Reichsheimstätte ein dreijähriges Pachtverhältnis (Probezeit) begründet, die Eigenleistung des Siedlers und die Verpflichtung zur späteren Übernahme des auf die einzelne Stelle entfallenden Anteiles der Darlehensschuld festlegt. Das Pachtverhältnis ist kündbar, wenn die Siedler ihren Verpflichtungen zur ordnungsmäßigen Bewirtschaftung, Unterhaltung der Stelle und zur Unterwerfung unter eine Schulung und Wirtschaftsberatung nicht nachkommen, wenn die Siedler den Gemeinschaftsgeist der Siedlung stören, sich als ungeeignet oder unwürdig erweisen oder sonstige Umstände eintreten, die ihre Zulassung als Kleinsiedler verbieten[114]). — Der Träger führt da Siedlungsvorhaben unter Beaufsichtigung der Bewilligungsbehörde durch, sorgt für die dingliche Sicherstellung der verbürgten oder gewährten Darlehen, betreut und berät die Siedler, überwacht die Einhaltung der Verträge und zieht die Pacht-, Zins- und Tilgungsbeträge ein.

Das zur Übernahme von Reichsbürgschaften oder Bewilligung von Reichsdarlehen führende Verfahren läuft bei der Bewilligungsbehörde[115]) ab. Diese prüft die Anträge, verhandelt selbst mit dem Siedlungsträger und den beteiligten Behörden und entscheidet im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landesfinanzamtes in eigener Verantwortlichkeit im Rahmen der bestehenden Bestimmungen[116]). Nur bei besonderen Zweifeln oder grundsätzlichen Entscheidungen wird die Entscheidung vom Reichsarbeitsminister oder durch diesen von einem besonderen Kleinsiedlungsausschuß eingeholt. Die Bewilligungsbehörde überwacht nach Erteilung des Bewilligungsbescheides die Durchführung des Siedlungsvorhabens durch den Träger; sie bestimmt, welche Vergütungen der Träger für Aufwendungen und für die Betreuung und Verwaltung von den Siedlern verlangen kann; sie muß vor Aushändigung der Bürgschaftsurkunde oder Auszahlung der zweiten Rate des Reichsdarlehens die einwandfreie Ausführung der Stelle nach Maßgabe des Bescheides und den genehmigten Plänen bescheinigen und die Schlußabrechnung des Trägers nachprüfen.

### 3. Der wohnungspolitische Inhalt der Bestimmungen.

Aus den dargelegten Bestimmungen über die Förderung des Kleinwohnungsbaues und der Kleinsiedlung ergibt sich, daß der Staat zwei verschiedene Aufgaben zu erfüllen bestrebt ist. Einmal ist

114) Auch nach der Probezeit kann der Siedler seine Stelle verlieren, wenn er seinen Verpflichtungen zuwiderhandelt. Darüber S. 46.

115) Vgl. Anm. 113.

116) Dies sind gegenwärtig die Bestimmungen vom 21. April 1936.

es notwendig, den unzulänglichen Privatkredit durch Hergabe von Darlehen und Übernahme von Reichsbürgschaften zu ergänzen, und anderseits muß der Neubau von Wohnungen und die Errichtung von Kleinsiedlungen nach den wohnungspolitischen Zielen des Staates gelenkt werden.

Die Wohnungspolitik findet in einem großen Teil der Bürgschaftsbestimmungen für den Kleinwohnungsbau Ausdruck. Dazu zählen die Vorschriften, die die äußerste Billigkeit der Wohnung zum Ziele haben, also die Beschränkung der Wohnfläche, das Verbot allen vermeidlichen Aufwandes, die Anregung zu Selbstversorgungsanlagen, die Abstimmung der entstehenden laufenden Lasten und Kosten auf das Einkommen der minderbemittelten Schichten. Dazu zählt auch die Ausbedingung eines Kündigungsrechtes für den Fall, daß das Grundstück ohne Zustimmung des Reichsarbeitsministers zu anderen als zu Wohnzwecken verwendet wird. Die gesamte Förderung vollzieht sich nach den wohnungspolitischen Grundgedanken der Reichsgrundsätze für den Kleinwohnungsbau vom 10. Januar 1931 (RGBl. I S. 9), die die Förderung von Flachbauten im Gegensatz zu Geschoßbauten zum Ziel setzen und den freien Zutritt von Luft und Sonne in die Wohnung zu einem wesentlichen Erfordernis machen.

Die Kleinsiedlung dient ausschließlich als Mittel einer neuen Bevölkerungsverteilung. Hier vollzieht sich die Siedlerauswahl und der Aufbau der Siedlung unter Mitwirkung und Aufsicht politischer Stellen. Auch solche Ansiedlungen, für welche staatliche Mittel nicht in Anspruch genommen werden, müssen den siedlungs- und wirtschaftspolitischen Absichten der Reichsregierung voll entprechen. Aus diesem Grunde bestimmt die Durchführungsverordnung vom 5. Juli 1934 (RGBl. I S. 582) zum Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. Juli 1934 (RGBl. I S. 568), daß die Errichtung oder Niederlegung größerer Bauten bei den obersten Landesbehörden oder den von diesen bezeichneten Stellen anzumelden sind und der Genehmigung bedürfen.

Die wohnungspolitischen Aufgaben haben durch die Siedlungspolitik — die ja auch Wohnungspolitik im weiteren Sinne ist — eine große Erweiterung erhalten. Denn neben der Bedeutung der Kleinsiedlung für die Lösung der Wohnungsfrage ist die Selbstversorgung mit den Erzeugnissen des Gartenlandes für Zeiten der Arbeitslosigkeit besonders wichtig, und darum ist es das Ziel, die minderbemittelten Schichten der Bevölkerung weitmöglichst anzusiedeln, wodurch gleichzeitig die Großstädte entlastet werden. Um dies in die Wege zu leiten, begnügt sich der Staat nicht damit, die Errichtung der Siedlungen zu regeln, sondern er überwacht auch weiterhin ihre Verwendung. Wird die Siedlung als Reichsheimstätte ausgegeben, so behält der betreffende Siedlungsträger ein Vorkaufsrecht und beim Eintritt bestimmter Voraussetzungen einen Heimfallsanspruch. Kann die Siedlung nicht als Heimstätte ausgegeben wer-

den, so wird statt des Heimfallanspruches ein Ankaufs- oder Wiederkaufsrecht für die Dauer von 60 Jahren vereinbart und durch Vormerkung mit Wirkung gegen Dritte gesichert.

Da die Finanzierung des Baues von Wohnungen zu den Aufgaben der privaten Kapitalwirtschaft zählt, wird die Hergabe von Reichsdarlehen und die Übernahme von Reichsbürgschaften nur so lange anhalten, als die erforderlichen Mittel nicht aus Privatkapital erhältlich sind. Insofern ist die Förderung lediglich eine Notstandsmaßnahme. Aber unabhängig von der Kreditergänzung aus öffentlichen Mitteln wird der Staat auch in der weiteren Zukunft seinen leitenden Einfluß auf den Wohnungsbau aufrechterhalten müssen, um zu verhindern, daß die Wohnungswirtschaft nicht wieder durch gewerbsmäßige und spekulative Ausbeutung in Bahnen gelenkt wird, die zur Wohnungsnot mit allen ihren sozialen Schädigungen führen.

Gegenwärtig ist der Wohnungsmangel in Deutschland noch außerordentlich stark, und die Deckung des fehlenden Bedarfs wird voraussichtlich noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Darüber sollen einige Zahlen Aufschluß geben: Je nach den verschiedenen Schätzungsmethoden errechnet man einen Fehlbestand von 1 bis 2 Millionen Wohnungen. Nimmt man als durchschnittlichen jährlichen Neubedarf die Zahlen des Instituts für Konjunkturforschung mit rd. 200 000 an, so ist der jährliche Neubedarf nur in den Jahren 1927 bis 1931, 1934 und 1935 überschritten worden, während die anderen Jahre, insbesondere die der Inflationszeit, weit zurückbleiben. Dem Überschuß aus den Jahren 1934 und 1935 steht die vermehrte Zahl der Haushaltsgründungen durch Eheschließung in diesen Jahren gegenüber. Der Fehlbestand hat deshalb durch den bisherigen Wohnungsbau noch nicht verringert werden können.

Neben der sozialpolitischen Bedeutung hat die Wohnungswirtschaft eine ebenso hervorragende Stellung in der deutschen Volkswirtschaft. Der Anteil der Bauwirtschaft an den Produktionswerten der Industrie beträgt etwa 12,5%, wovon der Anteil des Wohnungsbaues wechselt. Im Jahre 1912 betrug er über $^1/_3$, im Jahre 1935 infolge der fast verdoppelten Produktion des öffentlichen Baues nur $^1/_5$; der prozentuale Anteil wird mit dem Zurückgehen der großen öffentlichen Baumaßnahmen wieder steigen. Vergleicht man den Produktionsanteil mit der Zahl der Beschäftigten, so ergibt sich, daß zur Herstellung von baugewerblichen Produktionswerten in stärkerem Maße Menschen erforderlich sind als in anderen Industriezweigen. Das praktische Ergebnis findet man in den Erwerbslosenziffern der Jahre 1932 bis 1935. Die Beteiligung des Baugewerbes am Gesamtrückgang der Arbeitslosenzahl von 3,389 Millionen mit rd. 500 000 entspricht sehr genau dem Verhältnis der im Baugewerbe Beschäftigten zu der Gesamtzahl der Erwerbspersonen in Industrie und Handwerk. Das Baugewerbe hat also wegen seines hohen Beschäftigungsgrades die höchste Wirkung unter den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Durch die Reichweite der sozialpolitischen und bevölkerungspolitischen Ziele und durch die Bedeutung des Wohnungsbaues für die Gesamtbeschäftigung des Volkes bleibt die Förderung des Wohnungs- und Siedlungsbaues eine dauernde Aufgabe der öffentlichen Verwaltung und verliert damit den Charakter einer bloßen Notstandsmaßnahme. Besonders für die mit der Ansiedlung verfolgten Ziele ist es mit der Errichtung von Kleinsiedlungen nicht getan. Die Besetzung der Stellen mit geeigneten Siedlern und die Sorge für eine jederzeit zweckmäßige Bewirtschaftung erfordern eine ständige Überwachung durch den Staat.

Die Betreuung der Kleinsiedlungen durch den Staat legt den Gedanken nahe, daß der Siedler auch in ein öffentliches Rechtsverhältnis zum Staate eintritt. Es soll darum in den folgenden Abschnitten untersucht werden, welcher Art das Eigentum und welcher Art die Beziehungen des Siedlers zu dem Siedlungsträger als Organ der staatlichen Siedlungspolitik sind.

### 4. Das Eigentum an der Kleinsiedlung.

Die Eigentumsverhältnisse, die mit den geförderten Kleinsiedlungen geschaffen sind, sind keineswegs neu. Die Beschränkung des Eigentümers durch Rechte einer anderen Person ist das Ergebnis der Entwicklung des Lehnsrechtes, dessen Grundprinzipien später auf bäuerliche Leiheverhältnisse[117]) Anwendung fanden[118]), während nur wenige Bauerngüter — meist nur die Güter der Kirche — nach dem Recht der römischen Emphyteusis verliehen waren. Das Eigentum des Lehnsmannes (Nutzungs- oder Untereigentum) hatte sich allmählich aus dem Eigentum des Lehnsherrn (Obereigentum) abgeleitet. Es umfaßte schließlich die gesamte reale Herrschaft, blieb aber dem Obereigentum ideell untergeordnet[119]). Das Eigentümliche dieses deutschrechtlichen Eigentumsbegriffes ist, daß sowohl das Obereigentum wie das Untereigentum als Eigentum angesehen wurden, das erstere als Recht an der Substanz (Proprietät) und das zweite als Proprietät und Nutzungsrecht, — jedes für sich unvollständig und erst zusammengefaßt volles Eigentum[120]). Im einzelnen gewährt das Obereigentum die Befugnis zur Mitwirkung bei Verfügungen über das Lehen, den Anspruch auf Dienste oder Abgaben und das Heimfallrecht bei Untreue (Felonie) des Lehnsmannes. Im wesentlichen enthielten also die Rechte des Lehnsherren neben dem Rechte auf Erträgnisse Handhaben zur Sicherung des Bestandes des Lehnsgutes. Den Inhalt des Untereigentums bildet ein Anteil an der Proprietät und ein umfassendes Gebrauchs- und Nutzungsrecht, das vererblich und veräußerlich und durch Eigentumsklage geschützt ist

117) Meyerrecht, Erbleihe, Erbzinsrecht und andere landesrechtliche Bezeichnungen.
118) Gerber, System des Deutschen Privatrechts 1895 S. 140.
119) Bluntschli, D. Priv. Recht 1860 § 60.
120) Gierke S. 374; Bluntschli § 60; Mittermaier § 156; Dernburg § 182.

und nur an dem Rechte des Obereigentümers auf Erhaltung der Substanz eine Schranke findet.

Interessant ist, daß man bei der Aufnahme des römischen Rechtes, nach welchem es neben dem Eigentum einer Person nur ein ius in re aliena einer anderen Person geben konnte, den bestehenden Verhältnissen Rechnung trug und darum nach italienischem Vorbild aus der actio utilis ein ius utile im Gegensatz zum ius directum folgerte [121]). Von den Romanisten wurde dann allerdings der Begriff des geteilten Eigentums als widersinnig verworfen und das Recht des Untereigentümers als beschränktes Recht an fremder Sache erklärt. Daß diese Auffassung den überlieferten Rechtsverhältnissen nicht gerecht wurde, daß vielmehr das geteilte Eigentum für alle aus dem Lehnsrecht, Fideikommiß und bäuerlichen Leiheverhältnissen die eigentümliche und durch andere Begriffe nicht zu ersetzende juristische Form ist, erkennen eine große Zahl von Rechtslehrern an [122]); landesrechtliche Bestimmungen und das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch [123]) tragen dem besonders Rechnung, weil das geltende bürgerliche Recht kein geteiltes Eigentum kennt.

In den Städten begann schon im Mittelalter das Untereigentum des Hausbesitzers in Volleigentum auszuwachsen, und auf dem Lande ist durch die Aufhebung oder Ablösung des Obereigentums die Erscheinung des geteilten Eigentums bis auf Reste beseitigt [124]). Es hatte seine geschichtliche Aufgabe, die Verteilung des Grundeigentums unter weite Volksschichten, erfüllt. Das Gesetz über die Ablösung der Reallasten vom 2. März 1850 (GS. S. 77) § 91 bestimmte, daß bei Überlassung eines Grundstückes zu vererblichem Eigentum keine anderen Lasten als festbestimmte ablösbare Geldrenten auferlegt werden dürften, deren Ablösbarkeit nicht länger als dreißig Jahre ausgeschlossen und nicht höher als zum fünfundzwanzigfachen Betrage ausbedungen werden durfte.

Dieser Grundsatz mußte jedoch bald durchbrochen werden, als bei der Germanisierung Westpreußens und Posens ein Erwerb einer Siedlungsstelle ohne Kapitalaufwendung ermöglicht und Handhaben zur Erhaltung des Bestandes der Stelle geschaffen werden mußten [125]). Bei der Übertragung eines Rentengutes zu Eigentum durfte die Ablösbarkeit der Geldrente (oder in Geld umzurechnenden Körnerrente), die anstelle eines Kaufpreises von dem Erwerber übernommen wurde und als Reallast auf dem Gute ruhte, von der Zustimmung beider Teile abhängig gemacht werden. Die Veräußerung

121) Gierke Bd. II S. 370; Bluntschli § 60; Mittermaier Bd. I § 156.

122) Gierke Bd. II S. 372; Bluntschli § 60; Mittermaier Bd. I, § 156; M. Wolff § 88 S. 292; a. M. Stobbe Bd. II § 80.

123) EG. BGB. Artt. 63, 184; dazu Gierke § 121 Anm. 25; M. Wolff § 88 Anm. 18, § 104 Anm. 51, 52; Art. 59 EG. BGB. berücksichtigte Familienfideikommisse, Lehen und Stammgüter, er ist durch Art. 155 Abs. 2 Satz 2 RV. hinfällig geworden.

124) Gierke § 121 S. 372.

125) Preuß. Ansiedlungsgesetz vom 26. April 1886; (GS. S. 131); Ges. über Rentengüter vom 27. Juni 1890 (GS. S. 209); Ges. vom 7. Juli 1891 (GS. S. 279).

oder Teilung des Grundstückes konnte von der Zustimmung des Rentenberechtigten abhängig gemacht, und es konnten dem Erwerber vertragsmäßige Pflichten zur Erhaltung der wirtschaftlichen Selbständigkeit (durch Erhaltung des baulichen Zustandes der Gebäude, des Inventars und durch andere Leistungen) auferlegt werden. Die dadurch gegebenen Möglichkeiten einer ständigen Einflußnahme auf den Bestand und die Bewirtschaftung des Gutes zeigten sich als äußerst nützlich, und es wurde seit 1890 die Begründung von Rentengütern auch außerhalb von Posen und Westpreußen allgemein zulässig.

Betrachtet man die einzelnen Merkmale dieser Rechtsverhältnisse, so wird die Ähnlichkeit mit dem Lehnsrecht in Beziehung auf das Recht des Rentenberechtigten und des Erwerbers an der Sache unverkennbar. Gierke [126]) sagt dazu folgendes: „Ob in Zukunft das geteilte Eigentum noch einmal berufen sein wird, bei der Aufteilung des Bodens eine Rolle zu spielen, ist eine offene Frage. Die Seßhaftmachung breiter Volksschichten durch eine Kolonisation kann kaum mit dauerndem Erfolge bewirkt werden, ohne daß Besitzformen Verwendung finden, die den Gedanken des geteilten Eigentums wieder aufnehmen. So hat denn auch die Gesetzgebung über Ansiedlungs- und Rentengüter neue Formen eines unvollständigen Eigentums geschaffen, bei denen zwar der Name des geteilten Eigentums vermieden, sachlich aber ein ihm sehr ähnliches Verhältnis begründet ist."

Wie Gierke vorausgesehen hatte, hat, als durch die Folgen des Krieges die Siedlungs- und Wohnungsverhältnisse auf das äußerste verschlechtert wurden, die Vorbehaltung von Rechten zur Erhaltung des Bestandes des Grundstückes durch den Veräußerer (Ausgeber) bei der Vergebung von Heimstätten und Ansiedlungen (nach dem Reichssiedlungsgesetz vom 11. August 1919, RGBl. S. 1429) [127]) erfolgreiche Verwendung gefunden.

Das gemeinnützige Siedlungsunternehmen hat ein Wiederkaufsrecht für die von ihm begründete Ansiedlerstelle, wenn der Ansiedler sie ganz oder teilweise veräußert, oder wenn er sie nicht dauernd bewohnt oder bewirtschaftet. Bei der Heimstätte ist die Teilung, die Veräußerung von Teilen des Grundstückes und die Belastung an die Zustimmung des Ausgebers gebunden, und der Ausgeber hat neben einem Vorkaufsrecht einen Heimfallanspruch, wenn der Heimstätter die Heimstätte nicht dauernd bewohnt oder bewirtschaftet, oder wenn er grobe Mißwirtschaft treibt. Der Heimfallanspruch kann auch für weitere Fälle eingeräumt werden. Dies ist bei der Kleinsiedlung, die regelmäßig als Heimstätte ausgegeben werden soll, im weiten Maße geschehen. Hier ist der Heimfallanspruch u. a. auch dann gegeben, wenn der Kleinsiedler das Grundstück nicht in der vorgeschriebenen Weise bewirtschaftet, nicht gegen Brandschäden ver-

126) Bd. II § 121 S. 373.

127) So u. a. Lippe Rentengutsgesetz vom 11. 1. 1921, Braunschweig Heimstättengesetz vom 9. 4. 1918.

sichert hält, wenn er es unterläßt, zu bestimmten Handlungen die Zustimmung des Trägers einzuholen oder wenn er sich als ungeeignet oder unwürdig erweist. Im einzelnen bedarf der Siedler der Zustimmung des Trägers zur Veräußerung, Verpachtung oder Vermietung, zur Ausübung eines Geschäfts- oder Gewerbebetriebes auf dem Grundstück, zur baulichen Veränderung oder Erweiterung. Ferner muß sich der Siedler der Wirtschaftsberatung durch den Träger fügen.

Diese obligatorischen Rechte des Siedlungsträgers zur Mitwirkung bei der Verwaltung und Bewirtschaftung und bei Verfügungen des Siedlers führen vermittels ihrer Sicherung durch das dingliche Vorkaufsrecht und den Heimfallanspruch bzw. das durch Vormerkung gesicherte Wiederkaufsrecht dahin, daß der Siedler nur den geringsten Teil der Rechtsmacht des Eigentümers inne hat. Nicht nur die Befugnis zur rechtlichen Verfügung über die Siedlung, sondern auch die reale Herrschaft ist weitgehend eingeengt, und auch das Recht, die Einwirkungen anderer auszuschließen, ist zugunsten des Siedlungsträgers über das in den allgemeinen rechtlichen Schranken enthaltene Maß eingeschränkt worden.

Definiert man das Eigentum als Recht zu höchstmöglicher Beherrschung der Sache und das begrenzte Sachenrecht als teilweise Beherrschung, so kommt das Recht des Siedlers in seiner tatsächlichen Wirkung einem begrenzten dinglichen Recht näher als dem Eigentum. Wenn man nach dem geltenden Recht das Recht des Siedlers auch als ein von Teilbefugnissen weitgehend entblößtes Eigentum behandeln muß ,so wird dadurch sein Wesen nicht getroffen. Denn im Unterschied zu anderen Fällen der Begebung von Teilbefugnissen (bei Begründung von begrenzten dinglichen Rechten), wo man stets von Belastungen spricht, weil sie theoretisch die Ausnahme darstellen, erscheint bei der Siedlung der Siedlungsträger psychologisch weniger als Realgläubiger denn als der Oberherr.

Der Begriff des Eigentums im bürgerlichen Recht mit seinem verpflichtenden Inhalt nach der Weimarer Verfassung [128]) wird deshalb der Rechtsstellung des Siedlers nicht völlig gerecht, und man darf einschränkend von einem „eng gebundenen Eigentum" sprechen, wie es in verwandter Weise auch im Reichserbhofrecht aufgetreten ist [129]).

### 5. Öffentlichrechtliche Betrachtung des Träger-Siedlerverhältnisses.

Das Ergebnis der bisherigen Maßnahmen ist, daß der Staat begonnen hat, jetzt grundsätzlich nach dem Vorbilde der Heimstätten einen bleibenden Einfluß auf die geförderten Siedlungen zu nehmen, um sie auch für die Zukunft ihrer Aufgabe zu erhalten. Der Orga-

128) §§ 903 ff. BGB., Art. 153 Abs. 3, Art. 155 Abs. 3 RV.
129) Dölle, Lehrbuch des Reichserbhofrechtes § 6; Herschel, Das Erbhofeigentum § 2 S. 5.

nisationstyp dieser neuen Verwaltungsaufgabe soll hier untersucht werden.

Bei den Kleinwohnungen wird der Einfluß durch das Recht des Bürgen, in bestimmten Fällen vom Darlehnsgeber die Kündigung des Darlehns verlangen zu können, gesichert. Während aber hier neben einer Sicherung des Darlehns nur erzielt werden soll, daß das Grundstück lediglich zu Wohnzwecken verwendet wird, geht bei der Kleinsiedlung die Einflußnahme erheblich weiter. Die Handlungsfreiheit des Siedlers ist durch die in zahlreichen Fällen erforderlichen Zustimmungen des Trägers soweit eingeschränkt, daß er die Siedlung nur in der durch die Bestimmungen des Reichsarbeitsministers und die Wirtschaftsberatung genau bestimmten Weise bewirtschaften und verwalten kann. Diese Bestimmungen legen nahe, daß der Siedler — obgleich (privatrechtlich) Eigentümer — doch nur in dieser Form Nutzer der Siedlung ist[130]).

Um die Nutzung der Siedlung als Anstaltsnutzung bezeichnen zu können, bedarf es der Feststellung, daß eine Anstalt, d. h. ein zu einer Einheit zusammengefaßter Bestand von persönlichen und sachlichen Mitteln[131]), vorhanden ist. Sachliche Mittel bestehen in der Gesamtheit der von einer öffentlichen Körperschaft oder einem als Träger zugelassenen Siedlungsunternehmen ausgegebenen Kleinsiedlungen, — und diese bleiben mit dem Träger organisatorisch verbunden, sodaß sich unter jedem Träger ein Komplex von Siedlungen bildet. Die Bestimmungen, durch die die Siedler in der Bewirtschaftung und sonstigem Gebrauch der Siedlung eingeengt sind, sind mit einer Anstaltsordnung vergleichbar, innerhalb deren die Heimfall-, Ankaufs- und Wiederkaufsrechte die Stellung von Ausschließungsbefugnissen einnehmen. Da als Träger die öffentlichen Körperschaften (Länder, Gemeindeverbände und Gemeinden) benannt sind und nicht eigens geschaffene Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit, handelt es sich begrifflich um unselbständige Anstalten. Wird die Trägerschaft auf rechtsfähige Unternehmen wie Heimstätten oder Baugenossenschaften weiterübertragen, so wird die unselbständige Anstalt durch einen beliehenen öffentlichen Unternehmer verwaltet.

Fraglich ist, ob sie zu den öffentlichen Anstalten zu rechnen sind. Über den Begriff der öffentlichen Anstalt gehen die Meinungen von Fleiner und W. Jellinek wesentlich auseinander. In seiner Definition fordert Jellinek, daß die Anstalt ihre Aufgaben öffentlich-rechtlich erfülle[132]), stellt es also auf die Art der Normierung ihrer Beziehungen ab, während Fleiner als öffentliche Anstalten

130) Auf die Ähnlichkeit mit einem lehnsrechtlichen Verhältnis wurde schon hingewiesen. Hier zeigt sich, wie durch Gleichsetzung der öffentlichen Verbände (als Träger) mit dem Obereigentümer das Gebiet des öffentlichen Rechtes berührt wird.

131) O. Mayer, D.Verw.R. Bd. II S. 268; W. Jellinek § 22 S. 513; Fleiner § 19 S. 322; Köttgen, Deutsche Verwaltung § 13.

132) S. 513.

alle diejenigen bezeichnet, die öffentlichen Zwecken dauernd zu dienen bestimmt sind[133]), gleichgültig, ob sie privatrechtlich-kaufmännisch betrieben werden. Fleiner findet das Merkmal im Zweck: die öffentliche Anstalt stellt ein Stück öffentlicher Verwaltung dar, neben welcher der durch wirtschaftliche Führung erworbene Gewinn nur ein Nebenertrag ist, während bei dem privaten Unternehmen die Gewinnerzielung der erste und alleinige Zweck ist. Die rechtliche Ausgestaltung ist ihm unwesentlich, denn alle öffentlichen Anstalten hätten gemeinsam, daß sie durch Sätze des öffentlichen Rechtes organisiert würden, also eine öffentlichrechtliche Grundlage hätten[134]); im übrigen sei es aber eine Frage der Zweckmäßigkeit, ob die übrigen Beziehungen dem Privatrecht[135]) oder dem öffentlichen Recht unterstellt seien[136]). Fleiner unterscheidet demnach privatrechtlich und öffentlich-rechtlich betriebene öffentliche Anstalten. Er deutet dabei auf die Entwicklung, die die Betätigung der öffentlichen Hand nach dem Kriege genommen hat, um ihre Einflußsphäre durch Erreichung wirtschaftlicher Macht zu erweitern. Diese Begriffsbestimmung wird dadurch unterstützt, daß tatsächlich die Ausgestaltung von Versorgungsbetrieben ohne erkennbaren Grund bei gleichartigen Betrieben einmal privatrechtlich und einmal öffentlichrechtlich erfolgt ist[137]), weshalb auch das Preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 (GS. S. 422) und die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 (RGBl. I S. 49) bei der Abgrenzung des gemeindlichen Tätigkeitsgebietes zum Zwecke einer Beschränkung auf die öffentliche Verwaltung und des Abbaues der öffentlichen Wirtschaft der Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses und der Anordnung eines Benutzungs- oder Zulassungszwanges keine Beachtung schenken, sondern entscheiden lassen, ob für die Befriedigung von Gemeininteressen das gemeindliche Tätigwerden anstelle privater Betriebe erforderlich ist. Der Begriff der „öffentlichen Anstalt" ist jedoch ein juristischer Begriff, der unter der praktisch verringerten Bedeutung für die Organisation der Verwaltung nicht zu leiden braucht. Deshalb ist die Begriffsbestimmung Jellineks, nach welcher zu den öffentlichen Anstalten nur die öffentlichrechtlichen und nicht alle diejenigen, in denen sich öffentliche Fürsorge verkörpert, zählen, zutreffend. Auch Köttgen[138]) beschränkt den Begriff der öffentlichen Anstalt auf die öffentlich-rechtlichen Verwaltungseinheiten, mit der Begründung, daß eine Definition, die sowohl öffentlich-rechtliche wie privatrechtliche Organisationstypen umfaßt, unfruchtbar sei.

Die öffentlich-rechtliche Organisation einer Anstalt läßt sich zuverlässig nur nach dem Verhältnis des Nutzers zur Anstalt beur-

133) S. 322.
134) S. 323.
135) z. B. das Verhältnis der Eisenbahn zu ihren Benutzern S. 325.
136) S. 323—327.
137) Vgl. Freisler-Grauert, Das neue Recht in Preußen, Bem. zu § 86, preuß. Gemeindefinanzgesetz vom 15. 12. 1933.
138) Verwaltungsrecht der öffentlichen Anstalt S. 111.

teilen. Die gesetzliche Festlegung eines Zulassungszwanges ist zwar bei öffentlichen Anstalten häufig zu finden, sie ist jedoch nicht begriffsnotwendig[139]). Köttgen[140]) geht davon aus, daß Otto Mayers[141]) Anstaltsbegriff verlangt, daß sich die Anstalt in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung befindet. Öffentliche Verwaltung unterscheidet sich von öffentlicher Erwerbswirtschaft aber letzten Endes nur durch die gemeinnützige Einstellung des Handelnden. Dieses psychologische Moment ist für die juristische Begriffsbildung nur verwendbar, wenn es objektiv erkennbar wird. Es läßt sich jedoch hier ebensowenig wie bei der Gemeinnützigkeit im Steuerrecht endgültig formalisieren. Die öffentliche Zweckbestimmung spiegelt sich nicht notwendig in einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung der Nutzungsordnung oder in der Existenz eines Benutzungszwanges wider. Es besteht keine logische Wechselwirkung; die Annahme einer solchen beruht auf einem ethischen Werturteil über das öffentliche Recht. Da der öffentlichen Anstalt auch das Recht auf Gewinnerzielung zuerkannt ist und sich nicht messen läßt, inwieweit ein Gewinnstreben noch mit dem Charakter der öffentlichen Anstalt vereinbar ist, will Köttgen das Moment der öffentlichen Zweckbestimmung wegen seiner Unerfaßbarkeit aus dem Begriff ausscheiden und dafür ein objektives Kennzeichen heranziehen[142]). Er beschränkt damit den Begriff der öffentlichen Anstalt auf solche, die sich einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung bedienen.

Für das Benutzungsverhältnis ist zunächst wichtig, daß der Erwerb der Rechte und Pflichten des Siedlers durch einen Vertrag mit dem Siedlungsträger stattfindet. Auch das Vorkaufs-, Wiederkaufs- und Heimfallrecht wird vertraglich vereinbart. Da der Siedler zu keiner Gegenleistung, die mit einer Gebühr oder einem privatrechtlichen Entgelt vergleichbar wäre, verpflichtet ist (denn die Amortisation des Darlehns erfolgt zu seinen Gunsten, und bei Heimfall oder Wiederkauf kommt ihm die Amortisation in der Entschädigung zugute) entfällt hier ein wichtiges Kennzeichen. Ebensowenig gibt es eine mit Anstaltspolizei vergleichbare Befugnis des Trägers oder besondere Duldungspflichten Dritter. — Der Rechtsschutz des Nutzers ist in einigen Beziehungen durch den Träger-Siedler-Vertrag auf ein die Gerichte bindendes Schiedsgutachten der Bewilligungsbehörde eingeengt, aber im übrigen ist der ordentliche Rechtsweg nicht verschlossen worden.

Demnach ist das Nutzungsverhältnis in keiner Beziehung dem öffentlichen Recht unterstellt. Um eine öffentliche Anstalt kann es sich darum nicht handeln.

---

139) Jellinek § 22, II, 4 S. 515.
140) aaO. S. 109 ff.
141) Deutsches Verwaltungsrecht Bd. II S. 268.
142) S. 123.

Jedoch ist beachtlich, daß die privatrechtlichen Verträge, durch die der Siedler in seine Rechtsstellung gelangt[143]), typisierte Verträge sind, die einheitlich vom Reichs- und Preußischen Arbeitsminister aufgestellt wurden. Der typisierte Vertrag ist seinem Wesen nach dem auf individuelle Einigung aufgebauten Privatvertrage entfremdet und neigt mit seiner Bedingungsgleichheit für alle Vertragsgegner schon stark der allgemeinen, öffentlichen Satzung zu. Und anderseits ist das über die wichtigsten Streitfragen (über Ungeeignetheit, Unwürdigkeit und Vertragsverletzungen des Siedlers) entscheidende Schiedsgericht die den Träger beaufsichtigende Bewilligungsbehörde. Materiell unterscheidet sich ein so eingerichteter Rechtsschutz in nichts von dem öffentlich-rechtlichen Einspruch und der Beschwerde.

Ob die Entwicklung dahin läuft, daß der Siedler statt durch Vertrag durch einseitige Zulassung und Unterwerfung unter eine Satzung in das Siedlerverhältnis eintritt, oder ob dieses in anderer Weise sich zu einem öffentlich-rechtlichen entwickelt, ist eine offene Frage. In der Gegenwart läßt es die bestehende Regelung nicht zu, den Siedler als den Nutzer einer öffentlichen Anstalt anzusehen.

143) a) Träger-Siedler-Vertrag, inhaltlich 3jähriger Pachtvertrag und bedingte Übereignungsverpflichtung des Trägers. b) Heimstätten bzw. Erbbau bzw. Kauf- und Übereignungsvertrag mit 60jährigem Ankaufs- oder Wiederkaufsrecht.

## Zweiter Teil.

# JURISTISCHE EINZELUNTERSUCHUNGEN.

### *1. Das preußische Fluchtliniengesetz, Art. 153 der Weimarer Reichsverfassung und das Fluchtlinienurteil des Reichsgerichts.*

Das preußische Fluchtliniengesetz vom 2. Juli 1875 (GS. S. 561) machte es den Gemeinden zur Aufgabe, für die Anlegung oder Veränderung von Straßen und Plätzen Fluchtlinien festzusetzen. Mit der Offenlegung des Fluchtlinienplanes tritt eine Beschränkung des Grundeigentümers in der Weise ein, daß ihm Neubauten, Um- und Ausbauten über die Fluchtlinie hinaus durch Polizeiverfügung versagt werden können. Gleichzeitig erhält die Gemeinde das Recht, die für Straßen und Plätze bestimmten Flächen zu enteignen. Das preußische Wohnungsgesetz vom 28. März 1918 (GS. S. 23) änderte das Fluchtliniengesetz u. a. dahingehend, daß auch die Anlegung von Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätzen im Fluchtlinienplan festgesetzt werden konnte. Dies war vorher unzulässig, da das Gesetz nur die Abgrenzung von Straßen und Plätzen gestattete[1]). Die daraufhin erfolgenden Freiflächenausweisungen werden unten S. 65 ff. noch besprochen werden. An dieser Stelle sollen zunächst aus dem Verhältnis der preußischen Baufluchtliniengesetzgebung zum Art. 153 der Reichsverfassung einige Punkte ausgeführt werden, die eine Zeit lang die Stadtgemeinden und die Grundeigentümer, die Rechtsprechung und die Wissenschaft sehr bewegt haben.

Das Fluchtliniengesetz gewährt nur in folgenden Fällen Entschädigung für Entziehung oder Beschränkung von Grundeigentum: 1. wenn die Gemeinde die Abtretung der zu Straßen und Plätzen bestimmten Grundflächen verlangt, 2. wenn die Straßen- oder Baufluchtlinien vorhandene Gebäude treffen und das Grundstück bis zur Fluchtlinie von Gebäuden freigelegt wird, (und 3. wenn ein unbebautes Grundstück, das an einer bereits fertigen Straße liegt, von einer zweiten Fluchtlinie betroffen wird und die Bebauung in dieser neuen Fluchtlinie erfolgt)[2]). In allen Fällen also, in denen die Fluchtlinienfestsetzung ein Bauhindernis für eine bestimmte Grundfläche ergab, hing die Entschädigung des Eigentümers für die mit der Unbebaubarkeit eintretende Wertminderung davon ab, ob die Gemeinde die Abtretung des zur Straße bestimmten Geländes forderte. Solange dies nicht geschah, konnte der Eigentümer nur in dem Falle, daß das Restgrundstück nach baupolizeilichen Vorschriften nicht mehr zur Bebauung geeignet war, Übernahme des ganzen

1) OVG. Entsch. Bd. 21 S. 378; Bd. 40 S. 368; Bd. 71 S. 346.
2) Dieser Fall kann hier außer Betracht bleiben

Grundstückes verlangen und damit seine Entschädigung herbeiführen.

Diese Regelung gestattete der Gemeinde, für eine geplante Straße oder einen Platz die Fluchtlinien festzusetzen und damit die erforderlichen polizeilichen Bauverbote zu erwirken, ohne Entschädigungsansprüchen der Eigentümer ausgesetzt zu sein, bevor sie sich bereit erklärte, die Flächen zur tatsächlichen Herstellung der Verkehrswege in Anspruch zu nehmen. Dies war für die Aufstellung größerer, vorausschauender Bebauungspläne zur Hinderung wilder Bautätigkeit sehr wichtig. Für den Eigentümer jedoch ergab sich häufig eine sehr lange Wartezeit bis zur Entschädigung. Allerdings ist hier gleich zu bemerken, daß der Eigentümer in dieser Wartezeit in der Regel auch keinen unmittelbaren Schaden hatte, da er ja vor Anlage der Straße ohnehin nicht bauen durfte. Wenn aber die Städte die Rechtslage dazu ausnutzten, um große Flächen, deren künftige Umwandlung zu Straßen und Plätzen sie garnicht in Aussicht nahmen, für die Dauer von der Bebauung auszuschließen [3]), und dann die Entschädigung mit der Begründung ablehnten, daß die Abtretung der Fläche nicht von der Gemeinde verlangt werde, so kam dieses Verfahren praktisch auf eine entschädigungslose Enteignung hinaus.

Das Reichsgericht hat in seiner Entscheidung vom 28. Februar 1930 [4]) und in der vom 3. März 1931 [5]) diese Regelung als mit dem Art. 153 Abs. 2 RV. unvereinbar erklärt. Zunächst stellt das Reichsgericht fest, daß die Baubeschränkung gemäß § 11 des Fluchtliniengesetzes sich als eine Teilenteignung darstelle. Die Teilenteignung liege darin, daß die Belastung des Grundstückes mit der Dienstbarkeit der Unbebaubarkeit den Eigentümer in dieser Beziehung des Rechts beraube, mit seinem Grundstück beliebig zu verfahren. Das Reichsgericht führt dabei aus, daß der preußische Gesetzgeber, wie aus den Motiven zum Fluchtliniengesetz hervorgehe, diese Baubeschränkung als eine gesetzliche Schranke des Eigentums angesehen habe. Diese Tatsache ist auch daraus zu erkennen, daß der preußische Gesetzgeber mit dem Fluchtliniengesetz jedenfalls nicht gegen Art. 9 der preuß. Verfassung von 1850, welcher die Beschränkung von Eigentum nur gegen vorgängige Entschädigung zuläßt, hat verstoßen wollen. Das Reichsgericht betont, daß es in ständiger Rechtsprechung abweichend vom Willen des preußischen Gesetzgebers in dem Fluchtlinienfestsetzungsverfahren ein Enteignungsverfahren habe erblicken müssen, zu dessen Vornahme die Gemeinden durch das Fluchtliniengesetz allgemein ermächtigt seien. Es handele sich nicht um eine allgemeine, alle Eigentümer bei Vorliegen gewisser Voraussetzungen treffende Beschränkung, sondern um eine Be-

3) Auf diese Freiflächenausweisungen wird unten S. 65 ff. noch ausführlicher eingegangen werden.

4) RGZ. Bd. 128 S. 19 ff.

5) Bd. 132 S. 75, hier entgegen dem Mecklenburg-Schwerin'schen Enteignungsrecht.

lastung einzelner oder mehrerer einzelner bestimmter Grundstücke. Dies sei schon vor Erlaß der Reichsverfassung nach damaligem preußischen Recht anerkannt worden[6]). Dementsprechend habe das Reichsgericht die Entschädigung bei späterer Vollenteignung der Grundfläche so bemessen, als ob die Festsetzung von Fluchtlinien nicht stattgefunden habe. So sei in der Entschädigung für das unbelastet gedachte Grundstück die Entschädigung für die Baubeschränkung mitenthalten[7])

Das Reichsgericht führt nun weiter aus, daß Art. 153 Abs. 2 Satz 2 den Grundsatz aufstellt, daß für eine Enteignung angemessene Entschädigung zu gewähren ist und daß von diesem Grundsatz nur vermittels eines Reichsgesetzes abgewichen werden kann. Die Bestimmung darüber, was „angemessene" Entschädigung ist, ist der Landesgesetzgebung überlassen. Diese hat hierin einen gewissen Spielraum freien Ermessens, und ihre Regelungen sind nur dann angreifbar, wenn der Rahmen des freien Ermessens offensichtlich überschritten ist. Eine solche Überschreitung sei durchaus nicht darin zu finden, daß eine Entschädigung nur gegen Hergabe der Grundfläche gewährt würde, wohl aber darin, daß — abgesehen von den Ausnahmefällen, in denen der Eigentümer die Übernahme des ganzen Grundstückes verlangen kann — die Wahl des Zeitpunktes der Entschädigung für die Unbebaubarkeit ganz ins Belieben der Gemeinde gestellt sei. Eine Entschädigung, deren Zahlungszeit ins Belieben des Enteignenden gestellt sei, sei keine angemessene Entschädigung mehr. Als Grund hierfür könne nicht das Wohl der Allgemeinheit angeführt werden, das nach Art. 153 wohl das zur Rechtfertigung der Enteignung erforderliche Motiv sei, aber nicht auch auf die Bemessung der Entschädigung Einfluß nehme. Im Umfange dieses Verstoßes gegen Art. 153 Abs. 2 Satz 2 sei die Vorschrift des § 13 FluchtlGes. insoweit ungültig, als er sich auf Fluchtlinienfestsetzungen n a c h Inkrafttreten der Reichsverfassung beziehe. Daraus folge, daß der Eigentümer für die eingetretene Unbebaubarkeit unmittelbar einen Anspruch auf Entschädigung erwerbe[8]).

Dieses Urteil erging nicht im Wandel einer Rechtsanschauung des Reichsgerichts, sondern entsprach durchaus den vorangegangenen Entscheidungen[9]) und auch der Entscheidung im Hamburger Denkmalfall[10]), in welchem es als entschädigungspflichtige Enteignung im Sinne des Art. 153 Abs. 2 RV. bezeichnet wurde, wenn durch Eintragung eines Grundstückes in die Denkmalliste auf Grund des Hamburger Denkmal- und Naturschutzgesetzes dem Eigentümer jegliche Veränderung des Grundstückes ohne behördliche Zustim-

6) Es wird auf Dernburg, Preuß. Privatrecht, 5. Aufl. § 218 Nr. 1 b S. 514 verwiesen (S. 30).
7) RGZ. Bd. 53 S. 135; Bd. 74 S. 20.
8) RGZ. Bd. 128 S. 34.
9) Vgl. Bertram: Das Fluchtlinienurteil des Reichsgerichts, Verw. Arch. Bd. 35 Bd. 35 S. 411 ff.
10) Urteil vom 11. März 1927 RGZ. 116, 268.

mung untersagt wurde. Auch entsprach das Urteil rechtlicher Konsequenz, da nach preußischem Recht (§ 75 Einl. z. ALR.) dann Entschädigung gewährt wird, wenn zur Sicherung eines Fluchtlinienplanes vor dessen Offenlegung ein polizeiliches Bauverbot erging. Vor Erlaß des Fluchtliniengesetzes war die Anordnung von Fluchtlinien Sache der Polizei, und die Entschädigung wurde gemäß § 75 Einl. ALR. gewährt. Als dann im Fluchtliniengesetz eine spezielle Regelung erfolgt war, blieben die aus allgemeinen polizeilichen Gesichtspunkten ergehenden Bauverbote doch noch für diejenigen Fälle anwendbar und erforderlich, in denen im Interesse eines noch nicht veröffentlichten Fluchtlinienplanes ein Bau untersagt werden mußte.

Im Urteil wurde ausgeführt, diese Belastung mit der Dienstbarkeit sei zu unterscheiden von einem ortsstatutarischen Bauverbot, das gemäß § 12 mit dem Inhalt erlassen werden kann, daß die Errichtung von Wohngebäuden an Straßen oder Straßenteilen, die noch nicht gemäß den baupolizeilichen Vorschriften für den öffentlichen Verkehr und den Anbau fertiggestellt sind, untersagt ist. Ein solches Ortsstatut bringe eine allgemeine Regelung für sämtliche Grundstücke, die im Geltungsbereich des Ortsstatuts an einer unfertigen Straße liegen. Die Unterschiedlichkeit dieser beiden Baubeschränkungen wird von Oberlandesgerichtsrat Meyer[11]) mit der Begründung verneint, daß die Baubeschränkung des § 11 in gleicher Weise eine generelle Regelung sei, weil sie alle von der Fluchtlinienfestsetzung berührten Grundstücke betreffe. Diese Auffassung übersieht, daß die Festsetzung von Straßen oder Baufluchtlinien nur eine bestimme Gruppe von Eigentümern trifft und von diesen jeden einzelnen in ganz verschiedenem Maße, je nachdem es die Lage seines Grundstückes zur Straße ergibt. Das Ortsstatut hingegen verbietet allen Eigentümern von Grundstücken an unfertigen Straßen gleichmäßig, ein Wohngebäude mit Ausgang nach dieser Straße zu errichten. Daß dieses Verbot in Bezug auf Inhalt und Objekt ganz allgemein ist, wird deutlich, wenn man sich eine Gemeinde vorstellt, die erst zum geringen Teile bebaut ist[12]).

Wegen dieses Fluchtlinienurteils wurden dem Reichsgericht in zahlreichen Schriften heftige Vorwürfe gemacht, in welchen vor allem auf die nun drohende Lahmlegung aller städtebaulichen Tätigkeit der öffentlichen Hand hingewiesen wurde. Dieser Gefahr gegenüber wurde es als unglaublich kurzsichtig bezeichnet, mit kunstvoller Rechtsfindung einer übersteigerten Wertschätzung von Individualinteressen zum Siege zu verhelfen. Zur Beleuchtung der widerstreitenden Ansichten dient am besten die kurze Abhandlung von Caspari[13]), der auf einen der heftigsten Angriffe[14]) erwidert, daß

11) R. und Preuß. Verw. Bl. 51 S. 287.

12) Zuzugeben ist allerdings, daß die Grenze zwischen „allgemeiner" Anordnung und „individueller" Anordnung fließend ist und in ihrer Bestimmung immer ein gewisses Maß von subjektivem Werturteil steckt. S. Thoma im Hdb. d. D. Staatsr. Bd. II S. 126.

13) DJZ. 1930 S. 660; vgl auch Riess R. und Pr.Verw.Bl. 51 S. 288 und Bertram, Verw. Arch. 35 S. 414.

den Gemeinden die Nichtachtung des Art. 153 vorzuwerfen sei, besonders nachdem das Hamburger Denkmal-Urteil das geltende Recht genügend erhellt habe und daß auch die üblich gewordene Art, Freiflächen auszuweisen, d. h. die Benutzung des Grundstückes entschädigungslos zu verbieten, trotzdem aber die Besteuerung auf Jahre hinaus fortzusetzen, beweise, daß sich die Gemeinden vor groben Ungerechtigkeiten nicht scheuen. Allgemeine Übereinstimmung herrschte darüber, daß eine einheitliche Regelung durch ein Reichsgesetz dringend erwünscht sei. Der 36. Juristentag erörterte später das Problem der Abgrenzung von Eigentumsschranke und Enteignung allgemein und erklärte es für die geeignetste Lösung, wenn das Reich von seiner Befugnis, über die Entschädigung Abweichendes zu bestimmen, Gebrauch machte[15]).

Sonderbarerweise reichte weder bei den Gegnern noch bei den Verteidigern des Reichsgerichtsurteils Scharfsinn und Umsicht so weit, sich einmal die Frage vorzulegen, ob denn wirklich den Gemeinden daraus erhebliche finanzielle Lasten entstanden wären. Dies ist offensichtlich bei den normalen Fluchtlinien (also abgesehen von der Erlistung unentgeltlicher Freiflächen) nicht der Fall. Denn der Eigentümer erleidet v o r der Baureife des Grundstückes keinen Schaden (vielmehr tritt meist eine Bodenpreiserhöhung ein, sobald die Planfeststellung vorliegt[16]) und nachher, wenn die Straße gebaut und ein Stück seines Eigentums dazu enteignet wird, bekommt er ja ohnehin Entschädigung.

Die reichsrechtliche Regelung erfolgte nur in provisorischer Form in der Notverordnung vom 5. Juni 1931, 6. Teil, Kap. III[17]). In der Begründung des Entwurfes wird die finanzielle Gefährung der Gemeinden und die Hinderung der öffentlichen Hand an der Regulierung der Bautätigkeit nach gesunder städtebaulicher Planung ungeprüft als gegeben angesehen und zum Anlaß genommen, den vorigen Zustand wiederherzustellen, indem die landesrechtlichen Bestimmungen für maßgeblich erklärt wurden[18]). Nur die Entschädigung für Freiflächenausweisungen wurde neu geregelt[19]). Da die tatsächlichen Voraussetzungen für den Erlaß einer Notverordnung und die Erforderlichkeit der ergriffenen Maßnahmen nicht der richterlichen Nachprüfung unterliegen und die Notverordnung auch ein Reichsgesetz im Sinne von Art. 153 Abs. 2 ist[20]), sind Bedenken gegen diese Regelung nur in Bezug auf folgende Bestimmung erhoben worden. Das Landesrecht soll auch für die vor Erlaß der Notverordnung seit Inkrafttreten der Reichsverfassung vollzogenen Ent-

14) Stadtbaurat Wagner, Berlin, unveröffentlicht.
15) Bericht in R. und Pr. Verw. Bl. 52 S. 871.
16) vgl. unten S. 67.
17) Zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen, RGBl I S. 279, 309.
18) RArbBl. 1931, I. Teil S. 90.
19) vgl. unten S. 65.
20) Anschütz, Art. 153 Nr. 12 S. 717; RGZ. Bd. 102 S. 161; Bd. 107 S. 370.

eignungen gelten. Für diese in der Vergangenheit liegenden Enteignungen müßte man der Notverordnung entweder rückwirkende Kraft beilegen [21]), oder man sieht darin die Enteignung eines gegenwärtigen Entschädigungsanspruches [22]).

Die Rückwirkung hält Isay für unzulässig, weil eine Notverordnung auf Grund des Art. 48 Abs. 2 RV. den Eigentumsschutz des Art. 153 RV. nur zukünftig vorübergehend außer Kraft setzen könne. Die Aufhebung der Wirkungen, die der Art 153 RV. in der Vergangenheit gehabt hat, sei eine unzulässige Ausdehnung der Notregelung auf die vergangene notfreie Zeit. Er lehnt es ab, in der Bestimmung eine Enteignung des Entschädigungsanspruches zu sehen, denn wenn die Aufhebung des verfassungsmäßigen Eigentumsschutzes für eine vergangene Zeit durch Notverordnung verfassungswidrig sei, so sei sie es auch dann, wenn man sie als Enteignung konstruiere. Das Reichsgericht [23]) hat das Gesetz als entschädigungslose Enteignung des Entschädigungsanspruches angesehen und die Frage, ob die Entziehung eines schon entstandenen Entschädigungsanspruches mit Art. 153 RV. vereinbar sei, unerörtert gelassen, mit dem Argument, daß eine im Ermessensspielraum des Art. 48 Abs. 2 RV. ergangene Notverordnung das ganze Grundrecht suspendieren und deshalb auch die Entziehung eines Entschädigungsanspruches anordnen könne. — Damit läßt das Reichsgericht den von Isay aufgeworfenen Zweifel unbeantwortet. Es ist Isay zuzugeben, daß weder eine rückwirkende Suspension des Grundrechtes mit Art. 48 Abs. 2 noch eine rückwirkende Bestimmung der Entschädigungslosigkeit mit Art. 153 Abs. 2 RV. vereinbar ist, auch dann nicht, wenn sie als Enteignung des Entschädigungsanspruches ausgelegt wird. Art. 153 Abs. 2 RV.. erfordert die gesetzliche Grundlage. Wenn diese gesetzliche Grundlage eine Entschädigung vorsah, so muß der Entschädigungsanspruch unangreifbar bleiben. Denn wenn durch ein späteres Enteignungsgesetz der Entschädigungsanspruch wie ein beliebiger anderer Vermögensanspruch beseitigt werden könnte, so würde das Erfordernis der vorherigen gesetzlichen Grundlage umgangen werden können. Deshalb darf man den Entschädigungsanspruch nicht ohne weiteres anderen Vermögensansprüchen gleichsetzen, wie es das Reichsgericht in seiner Entscheidung getan hat. Das Argument, daß durch ein Reichsgesetz die Entschädigungslosigkeit jeder Enteignung bestimmt werden könne und darum die Entziehung eines Entschädigungsanspruches nicht widerrechtlich sei, kann dagegen nicht durchschlagen, denn die im Art. 153 Abs. 2 RV. verfolgte Absicht der weitgehenden Eigentumssicherung hat die vorherige gesetzliche Grundlage als erforderlich ansehen lassen, und es bleibt im Voraus festzulegen, ob eine Enteignung entschädigungspflichtig oder entschädigungslos erfolgen kann.

21) So Isay, RuPrVerwBl. Bd. 53 S. 810.
22) So Heilmann, RuPrVerwBl. Bd. 53 S. 807 und das Reichsgericht Bd. 137 S. 186.
23) RGZ. Bd. 137 S. 184.

Das Reichsgericht — vielleicht wesentlich beeinflußt durch die Einsicht, daß die Verhütung des finanziellen Zusammenbruchs der Städte die von der Notverordnung angestrebte Rechtslage dringend erfordere — teilte diese Ansicht nicht[24]). Die Geltungsdauer der Notverordnung wurde zunächst bis 1935, durch das Gesetz vom 29. März 1935 (RGBl. I S. 455) bis 1. April 1937 festgelegt.

### *2. Gilt Art. 153 RV. noch heute?*

Über die heutige Geltung des Art. 153 RV. ist folgendes zu sagen: Die Weimarer Reichsverfassung ist zum größten Teile durch die neuen Staatsgrundgesetze aufgehoben worden und auch insoweit gegenstandslos geworden, als ihr Inhalt mit der heutigen Staatsform und dem Gedankengut des Nationalsozialismus nicht vereinbar ist. Im übrigen haben die Rechtssätze der Verfassung noch Gültigkeit[25]). Denn die Verfassung ist weder in ihrer Gesamtheit noch in sämtlichen einzelnen Bestimmungen durch entgegenstehende Gesetze der Reichsregierung aufgehoben worden. Vielmehr ist in dem Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Staat vom 24. März 1933 (RGBl. I S. 141), welches die Reichsregierung zur Schaffung neuer, von der Verfassung abweichender Reichsgesetze ermächtigt, ausdrücklich auf Art. 76 RV. Bezug genommen und § 6 des Zweiten Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933 (RGBl. I S. 173) hebt entgegenstehendes Verfassungsrecht auf, womit das Weiterbestehen der Reichsverfassung anerkannt wird. Auch hat sich die Reichsregierung bis zur Gegenwart an die Grundsätze des Art. 153 gehalten[26]). Diese Tatsache wird vielfach verkannt, weil in mehreren Gesetzen von der Befugnis des Reiches Gebrauch gemacht wurde, durch Reichsgesetz sowohl über die Höhe der Entschädigung Abweichendes zu bestimmen als über den Rechtsweg wegen dieser Entschädigung. So ist im Gesetz über die Beschränkung von Nachbarrechten bei Betrieben, die für die Volksertüchtigung von besonderer Bedeutung sind, vom 13. Dezember 1933 (RGBl. I S. 1058) in § 2 Abs. 3 die Höhe und Art der Entschädigung des Nachbarn für erwachsende Nachteile der Bestimmung des Reichsministers des Innern überlassen und der Rechtsweg ausgeschlossen. Daß die Entchädigung nur dann gewährt werden soll, wenn die Nachteile dem Nachbarn trotz der Rücksicht, die der Einzelne auf das Gemeinwohl zu nehmen hat, nicht zugemutet wer-

---

24) RGZ. Bd. 137 S. 186, 188.

25) Vgl. Meissner-Kaisenberg; weitere Literatur: C. Schmitt in DJZ. 1933 S. 455; Kaisenberg in DJZ. 1933 S. 458; Koellreutter in DJZ. 1933 S. 518; Medicus, Recht der nation. Revolution, Heft 1 S. 17; Krüger, Verf. d. nat. Revolution.

26) Huber aaO. S. 440, 459, will nur die Grundsätze als ungeschriebenes Recht und Weber S. 9 will den Art. 153 nur als Ausgangsregelung anerkennen.

den können, ist ein entbehrlicher Hinweis auf das, was ohnehin Rechtens ist, daß nämlich eine Benachteiligung erst dort beachtlich wird, wo sie über die Grenze des Zumutbaren hinausgeht. Das Urteil über das Maß des Zumutbaren wird vom herrschenden Zeitgeist gefällt. Da dieser sich zur Zeit des Gesetzes jedoch noch in der Entwicklung befand, hat die Regierung ihre Ansichten über das Maß des Zumutbaren als Richtschnur geben wollen. Hiermit wurden keine neuen Grundsätze geschaffen. — Das Schutzbereichgesetz vom 24. Januar 1935 (RGBl. I S. 499) hat in § 10 die Gewährung einer angemessenen Entschädigung auf die Fälle beschränkt, in denen die Unwirtschaftlichkeit eines Betriebes verursacht wird. In den übrigen Fällen soll zur Vermeidung von Härten Entschädigung nach billigem Ermessen erfolgen, die der Reichswehrminister festsetzt. Ein solcher Ermessungsspielraum der entschädigenden Behörde, der es auch ermöglicht, Beschränkungen unbedeutender Art ohne Entschädigung aufzuerlegen, kann vom Gesetzgeber auf Grund des Art. 153 Abs. 2 Satz 2 begründet werden. — Das Gesetz über die Errichtung eines Unternehmens Reichsautobahnen vom 27. Juni 1933 (RGBl. II S. 509) in der Änderung vom 18. Dezember 1933 (RGBl. I S. 1081) gibt dem Unternehmen zur Erfüllung seiner Aufgaben das Enteignungsrecht mit der Bestimmung, daß die Entschädigung angemessen sein muß (§ 9). — Das Gesetz über die Landbeschaffung für Zwecke der Wehrmacht vom 29. März 1935 (RGBl. I S. 467) gewährt für Enteignungen angemessene Entschädigung und hat als einzige Besonderheit, daß für den Anspruch statt des ordentlichen Rechtsweges ein besonders zusammengesetztes Gericht am preußischen Oberverwaltungsgericht zuständig ist.

Nach diesen Untersuchungen erweist es sich als gerechtfertigt, wenn das Reichsgericht kein Bedenken trägt, den Art. 153 RV. als geltendes Recht anzuwenden [28]). Die in RGZ. Bd. 112 S. 189 f. entwickelten Grundsätze über die Höhe der Entschädigung werden beibehalten. — Das Reichsgericht entschied jedoch in einem Falle [29]), in welchem ein Milchhändler durch rechtmäßige Maßnahmen eines Milchwirtschaftsverbandes an seinem Verdienst litt und sich schließlich zur Stillegung seines Betriebes genötigt sah, daß dieser Milchhändler einen Entschädigungsanspruch wegen Enteignung schon deshalb nicht erheben könne, weil der Art. 153 RV. zur Zeit außer Kraft sei. Dies wurde gestützt auf die Notverordnung des Reichspräsidenten zum Schutze von Volk und Staat vom 28. Februar 1933 (RGBl. I S. 83), in welcher es heißt: „Zur Abwehr kommunistischer, staatsgefährdender Gewaltakte wird folgendes verordnet: § 1: Artt. . . . und 153 der RV. werden bis auf weiteres außer Kraft gesetzt." Das Reichsgericht führte aus, daß, wenn auch aus der Überschrift und aus der Präambel hervorginge, daß das Gesetz nur die Abwehr poli-

28) Urt. vom 15. 1. 35 Warn. Rspr. 27. Jahrg. S. 83; vom 15. 12. 1935, RGZ. Bd. 150 S. 13; vom 31. 1. 36 RGZ. Bd. 150 S. 180.
29) RGZ. Bd. 145 S. 373.

tischer Zerstörungsarbeit bezwecke, so sei doch in § 1 die Außerkraftsetzung des Art. 153 schlechthin und nur mit der Maßgabe „bis auf weiteres" außer Kraft gesetzt. In der Entscheidung vom 15. Januar 1935 [30]) und den folgenden [31]) hingegen wird der Art. 153 bei einer Zwangspachtung von Kleingartengelände angewendet, ohne daß überhaupt die Notverordnung vom 28. Februar 1933 erwähnt wurde. Diese widerspruchsvolle Rechtsprechung ist m. E. nur so zu erklären, daß das Reichsgericht zur Zeit der erstgenannten Entscheidung noch nicht mit der Gewohnheit der Reichsregierung, in der Überschrift oder in einer Präambel auf das Motiv und den Zweck des Gesetzes hinzuweisen und damit gleichzeitig bindende Interpretationshinweise zu geben, vertraut war. Über die Bedeutung der Präambeln für den Anwendungszweck und die sonstige Interpretation des Gesetzes besteht heute kein Zweifel mehr. Es darf deshalb angenommen werden, daß in dem genannten Falle ein Fehlurteil ergangen ist und daß der Art. 153 bezüglich aller Verhältnisse, die mit dem in Art. 48 Abs. 2 vorausgesetzten Zweck der Erhaltung oder Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung nicht in Zusammenhang stehen, seine Geltung ständig bewahrt hat.

### *3. Eigentumsschranke und Enteignung.*

Der Art. 153 RV. hat es der Wissenschaft überlassen, die entschädigungspflichtige Enteignung von der entschädigungslosen Eigentumsschranke begrifflich zu unterscheiden. Wenn auch ein Reichsgesetz — und heute gibt es keine Kompetenzgrenze der Reichsgesetzgebung mehr — bestimmen kann, daß auch eine Enteignung entschädigungslos sein soll (Art. 153 Abs. 2 Satz 2), so ist es für den Juristen doch nicht belanglos, welche Art der Beschränkung vorliegt und ob die Beschränkung an sich schon entschädigungslos ist oder es erst durch reichsgesetzliche Bestimmung geworden ist.

Die Begriffe: Eigentumsschranke und Enteignung haben ständig Veränderungen erfahren und sind auch gegenwärtig noch nicht zu einer restlos klaren Abgrenzung gekommen, weil es nicht gelang, die materielle Unterscheidung zu finden. Es wurden daher nach verschiedenen Theorien formelle Merkmale herangezogen. Von diesen Theorien beruhen zwei auf der Ansicht, daß der Enteignungsbegriff des Art. 153 RV. derselbe wie der alte, auf den Enteignungsgesetzen der Länder aufgebaute Enteignungsbegriff sei. Nach der einen Theorie muß ein begünstigtes Unternehmen vorhanden sein, und nach der anderen muß eine Übereignung auf eine begünstigte Stelle stattfinden [32]). Beide Theorien werden überwiegend, insbesondere von der Rechtsprechung, abgelehnt. Denn wenn auch der Zweck einer Ent-

30) III. Senat 183/34 Warn. Rspr. 27. Jahrg. S. 83.
31) Vgl. Anm. 1 S. 124.
32) M. Wolff, Festgabe für Wilhelm Kahl 1923 S. 24. C. Schmitt: in Jur. Woch. 1929 S. 496.

eignung in der Förderung des allgemeinen Wohles liegen muß, so muß nicht notwendig ein Unternehmen vorhanden sein, und bei einer weitgefaßten Verwendung des Begriffes „Unternehmung" wird kein brauchbares Unterscheidungsmerkmal gewonnen. Und ebenso ist die Förderung des Allgemeinwohles denkbar ohne Übereignung, und für den Verlust des Eigentümers ist es gleichgültig, ob eine Übertragung des Rechtes auf eine andere Stelle erfolgt. Die Übereignung kann daher nicht für die Entschädigung entscheidend sein [33]). Eine weitere, auch auf der klassischen Enteignungslehre fußende Theorie fand das Begriffsmerkmal darin, daß die Enteignung durch einen Verwaltungsakt vollzogen werde, während die durch Gesetz auferlegten Beschränkungen Eigentumsschranken seien. Durch den Hinweis Carl Schmitts [34]), daß nicht ein Einzelgesetz, sondern nur Rechtsregeln, also generelle Normen, als Gesetze im materiellen Sinne zu bezeichnen seien, ist der Hauptvorwurf gegen diese Verwaltungsakttheorie, nämlich, daß sich ein Einzelgesetz doch nur formell von einem Verwaltungsakt unterscheide, hinfällig geworden, — damit aber auch das Unterscheidungsmerkmal der Theorie. Das Reichsgericht hat auch bald nach Inkrafttreten der Weimarer RV. erkannt, daß zu einer Enteignung im Sinne von Art. 153 weder ein Verwaltungsakt noch eine Übereignung begrifflich notwendig sind ,nd hat sich ausdrücklich der von Anschütz [35]) vertretenen Einzelaktstheorie zugewandt [36]).

Die Einzelaktstheorie lautet dahin, daß Enteignungen Einzelakte (des Gesetzgebers oder der Verwaltung) sind, während die Schranken des Eigentums durch allgemeine Gesetze auferlegt werden.

Diesen formellen Theorien gegenüber versuchten andere, materielle Unterschiede zu finden. So Noll [37]): Eigentumsschranken seien gegeben, wenn die Verfügungsmacht des Eigentümers beschränkt wird, ohne daß der Inhalt des Eigentums charakteristische Merkmale verliert, und Enteignung sei gegeben, wenn wesentliche Merkmale des Eigentumsinhaltes aufgehoben werden. — Soelling [38]) will die Unterscheidung nach dem Maße des Eingriffes treffen. — Das gleiche Ziel verfolgen Otto Mayer [39]) und Walter Jellinek [40]). Otto Mayer findet die Abgrenzung dadurch, daß sich über die Freiheit des Eigentums allgemeine Anschauungen mit dem Bewußtsein von den Notwendigkeiten der öffentlichen Verwaltung bilden, die die Eigentumsschranke als eine dem Eigentum allgemein anhaftende Eigen-

33) Vgl. Jellinek, Entschädigung für baurechtl. Eigentumsbeschränkungen S. 7 f.
34) Unabhängigkeit der Richter etc. S. 21.
35) Verf. d. D. R. 14. Aufl. Art. 153 S. 710, 712.
36) RGZ. Bd. 103 S. 200; Bd. 109 S. 317 f.; Bd. 116 S. 271; Bd. 132 S. 75; Bd. 135 S. 311; Bd. 137 S. 167.
37) in Jur. Woch. 1924 S. 1900.
38) Siehe Schelcher, Arch. f. öff. Recht Bd. 57 S. 329.
39) D. Verw. Recht 3. Aufl. § 41 S. 118 f., 130 f.
40) Verw. Recht 3. Aufl. § 18 S. 413; Entsch. für baur. Eigentumsbeschr. S. 12 ff.

schaft (Schwäche) erscheinen lassen. Daran anlehnend sagt Jellinek, daß das Eigentum dem Gesetze gegenüber in einem bestimmten Prozentsatze schutzunwürdig sei und insofern ohne weiteres beschränkt werden dürfe, — zum anderen Teile aber sei es schutzwürdig und insofern dürfe nur gegen Entschädigung eingegriffen werden. Diese Theorie sieht die Eingriffe vom Standpunkt des Betroffenen und läßt Geschichte, allgemeine Anschauungen, Sprachgebrauch und Andeutungen der Gesetze über die Schutzwürdigkeit bestimmen. Etwa 40% des Eigentumsinhaltes sollen das schutzwürdige Minimum darstellen, und der Richter soll an einer Skala nachmessen, wieviel Prozent Eigentumsinhalt ein Eingriff konsumiert. Damit fügt Jellinek dem Problem das weitere Problem hinzu, wie die einzelnen verschiedenartigen Eingriffe zu bemessen wären. Aus diesem Grunde hat sich die Lehre nicht durchsetzen können [41]). Wenn hier die Geschichte und allgemeine Anschauungen das Urteil über die Tiefe des Eingriffes fällen sollen, so wird man immer zu dem Ergebnis kommen, daß alle die Eingriffe, welche die Allgemeinheit treffen, weniger schmerzlich empfunden werden als Einzeleingriffe. Die Theorie läuft also in der Regel auf die Einzelaktstheorie hinaus. Sie bietet ferner noch den Nachteil, daß bei einer neuen Art von Eigentumsbeschränkung der Richter sich nicht auf vorhandene Anschauungen stützen kann, da die Bildung von allgemeinen Anschauungen erst der Einführung von Neuerungen nachzufolgen pflegt.

Indessen ist die Einzelaktstheorie nicht nur eine rein formale Verlegenheitslösung, wie Bertram [42]) behauptet. Vielmehr wird durch sie der Kern des Problems unmittelbar berührt. Geht man von der Lehre Haeberlins aus, so unterscheiden sich die Beschränkungen in folgender Weise: Der Staat ist in der Erfüllung seines Zweckes auf die Mitwirkung jedes Einzelnen angewiesen. Daher sind Bürgerpflichten wie Kriegsdienst, Steuerzahlen selbstverständlich und unentgeltlich, weil sie um der Existenz des Staates willen jeder tragen muß. Wo dagegen der Staat vom Einzelnen besondere Opfer von Geldeswert verlangt, da muß er ihn entschädigen [43]). Diese Erkenntnis entspricht allgemeinem Gerechtigkeitsgefühl und bedarf keiner weiteren Begründung. Derselbe Rechtsgedanke ist in § 75 Einl. ALR. noch heute Rechtens [44]). In ihrer Nutzanwendung führt die Lehre zur Einzelaktstheorie. Denn was zur Pflicht der Allgemeinheit oder aller in gleicher Rechtslage Befindlichen gemacht werden soll, wird durch generelle Norm auferlegt, während das Opfer des Einzelnen durch Verwaltungsakt oder Einzelgesetz erzwungen wird. Nach diesen Ausführungen kann die Einzelaktstheorie wegen ihres Ursprungs aus materiellen Rechtsgedanken auch in materielle For-

41) Schelcher, Arch. f. öff. R. Bd. 57 S. 344; Bertram, Verw. Arch. Bd. 35 S. 417; Anschütz, Verf. d. D. R. 14. Aufl. Art. 153 S. 713.

42) Verw. Arch. Bd. 35 S. 415.

43) Lehre von der Zwangsenteignung oder Expropriation historisch dogmatisch erläutert, Arch. f. ziv. Prax. Bd. 39 S. 150 ff.

44) neuere Entsch.: RGZ. Bd. 140 S. 283; Bd. 145 S. 107; Bd. 149 S. 35.

mulierung gebracht werden. Sie würde etwa lauten: was als allgemeine Bürgerpflicht auferlegt wird, ist Eigentumsschranke, was darüber hinaus als besonderes Opfer gefordert wird, ist Enteignung.

Die formelle Fassung verdient jedoch in der Praxis den Vorzug, weil leichter festzustellen ist, was generelle Regelung und was Einzelanordnung ist. Jedoch auf den Grenzgebieten, wo eine große Zahl von Personen von einem verhältnismäßig engbegrenzten Kreise zu unterscheiden ist, wird die formelle Unterscheidung bereits verlassen, und die Fragestellung lautet schon mehr: allgemeine Pflicht oder spezielles Opfer[45]).

Wichtiger jedoch als das Zugrundeliegen dieses materiellen Kernes ist es, daß die Einzelaktstheorie den Charakter des Eingriffes und damit die Entschädigungsfrage nicht lediglich vom Standpunkt des Betroffenen beurteilt, wie dieses insbesondere der Theorie Jellineks vorzuwerfen ist, sondern daß sie mit der Unterscheidung: Allgemeinpflicht oder Einzelopfer das Schutzbedürfnis der privaten Rechtssphäre gegenüber den Anforderungen des Gemeinwesens objektiver abwägt.

In neuester Zeit wird bisweilen angeführt, daß alle Theorien, die auf einen Schutz der privaten Sphäre abzielen, überholt seien, weil der Einzelne als Glied der Gemeinschaft seine Interessen den Bedürfnissen der Gemeinschaft in jeder Weise unterzuordnen habe. Solche Ansichten verkennen die Bedeutung der Enteignungstheorien. Die Unterscheidung der Enteignung von der Eigentumsschranke sagt nichts über das Maß dessen, was der Staat vom Eigentümer verlangen kann, sie erfolgt unpolitisch und dient nur einer gerechten Verteilung aller zur Erhaltung des Staates notwendigen Leistungen auf die Staatsbürger. Es ist deshalb nicht richtig, wenn E. R. Huber von der eindeutig liberalen Substanz der Grundrechte spricht Diese sind nicht in jeder Beziehung zum Schutze des Individuums gegen den Staat gerichtet[46]). Abs. 3 des Art. 153 hat bereits die Sozialgebundenheit des Eigentums erklärt. Die nationalsozialistische Regierung hat den verpflichtenden Inhalt zu praktischer Wirkung gebracht. Den stärksten Ausdruck findet die Sozialgebundenheit in der Verwirkung einer Rechtsstellung[47]). Der Bauer kann nach dem Reichserbhofgesetz bei Ehrlosigkeit oder Unfähigkeit abgemeiert werden, und der Inhaber einer Kleinsiedlung verliert laut Vertrag seine Stelle im Falle seiner Unwürdigkeit oder Ungeeignetheit. Ähnliches findet man in Berufsstellungen[47]). Der Pflicht und Verantwortlichkeit des Eigentümers liegt aber sein Recht in dem Umfange, den die konkrete Rechtsordnung gewährt, zugrunde.

45) Vgl. Anschütz, 14. Aufl. Art. 153 Nr. 7, wo im letzten Satz das formelle Merkmal neben dem materiellen als gleichbedeutend gebraucht wird. — Es zeigt sich hier wieder (s. oben S. 55 Anm. 12), daß die Grenze zwischen „allgemein" und „einzeln" letztlich durch ein Werturteil gezogen wird.

46) aaO. S. 441 f.

47) Huber aaO. S. 447, 473 f.

Wenn er mit diesem ein besonderes Opfer bringen muß, so gilt der dargelegte Grundsatz [48]):

Was das Gemeinwesen jedem auferlegt, ist der pflichtmäßige Beitrag des Staatsbürgers — was aber aus bestimmten Gründen nur einzelne leisten müssen oder können, dafür erhalten sie einen Ausgleich.

Die vorangegangenen Untersuchungen führen zu der Feststellung, daß das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten [49]) nicht enteignet. Die Erklärung eines Gebietes zum Wohnsiedlungsgebiet hat lediglich die Folge, daß für den Eigentumswechsel und die Begründung von Nutzungsrechten an Grundstücken die Zustimmung der unteren Verwaltungsbehörde notwendig wird. Die Zustimmung wird nur dann versagt, wenn die Verwendung des Grundstückes dem Wirtschaftsplan des Wohnsiedlungsgebietes widerspricht. Die Verfügungsbeschränkung wird, wenn die Durchführung des Gesetzes vollendet ist, sämtlichen Grundstückseigentümern in wichtigen Wohngebieten des Reiches auferlegt sein [50]). Es handelt sich daher um eine generelle Beschränkung des Grundeigentums in wohndichten Gebieten, um eine Eigentumsschranke im Sinne des Art. 153 Abs. 1. Die Entschädigungslosigkeit folgt deshalb nicht erst aus § 12 des Gesetzes, sondern aus der Natur der Beschränkung. § 12 dient nur der Ausschließung von Zweifeln.

§ 8 a des Gesetzes über die Errichtung eines Unternehmens Reichsautobahnen macht die Errichtung jeder Art von Bauanlagen und Nebenbetrieben der Kraftfahrbahnen längs der Bahn in bestimmten Entfernungen von der Genehmigung des Generalinspektors für das deutsche Straßenwesen abhängig. Ob es sich auch hier um eine Eigentumsschranke handelt, ist zweifelhaft. Ich möchte es aber bejahen. Denn die betroffenen Grundstückseigentümer sind alle Anlieger der Reichsautobahnen, also eine unbestimmt große und mit dem Bau der Bahnen ständig wachsende Zahl von Personen. Die Baubeschränkung ist daher ohnehin entschädigungslos und die diesbezügliche Bestimmung (§ 8a Abs. 5) nur als vorgreifende Interpretation und der Ausschluß des Rechtsweges als Vereinfachung zu werten. Aus diesem Grunde läßt sich die Bestimmung des Abs. 5, daß in Fällen, in denen die Versagung der Genehmigung eine empfindliche Härte bedeuten würde, aus Billigkeitsgründen eine Zuwendung festgesetzt werden kann, nur als eine der Aufopferungsentschädigung (§ 75 Einl. ALR.) vergleichbare Entschädigung für solche Nachteile erklären, die den Einzelnen aus besonderen Umständen über das normale Maß hinaus treffen.

48) Huber gelangt zum gleichen Ergebnis, zieht es aber vor, den Grundsatz aus § 75 Einl. ALR. direkt abzuleiten, aaO. S. 468 f.

49) Ges. vom 22. Sept. 1933 RGBl. I S. 695.

50) Schon jetzt ist die Zahl der Wohnsiedlungsgebiete sehr groß. Vgl. preuß. DfVO. v. 4. 11. 1933 GS. S. 394; 8. 3. 1936 GS. S. 128.

*4. Freiflächenausweisungen.*

Im Fluchtliniengesetz von 1875 war nur von der Festsetzung von Fluchtlinien für Straßen und Plätze die Rede. Dementsprechend hatte das Oberverwaltungsgericht es als unzulässig erklärt, andere als zu Straßen und Plätzen bestimmte Flächen von der Bebauung auszuschließen[51]). Straßen und Plätze aber sind nach der Definition des Oberverwaltungsgerichtes öffentliche, der Bestimmung der Polizei unterstehende Verkehrsanstalten[52]), sogen. polizeiliche Gemeindeanstalten. Durch das preußische Wohnungsgesetz vom 28. März 1918[53]) wurde hinter „Straßen und Plätze" in Klammern hinzugefügt: „auch Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätze". Die Gemeinden schienen daraufhin anzunehmen, daß die von der Rechtsprechung gebene Definition auf die Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätze nicht zutreffe und es nunmehr gestattet sei, auch solche Flächen von der Bebauung auszuschließen, die nicht für den öffentlichen, polizeilich überwachten Verkehr bestimmt sind. So schlossen die Gemeinden beliebig große Flächen von der Bebauung aus, indem sie sie im Bebauungsplan als „Freiflächen" bezeichneten und so die Baubeschränkung des § 11 FlLG. zur Anwendung brachten. Für diese Beschränkung wurde keine Entschädigung gewährt, da die Flächen nicht für den öffentlichen Verkehr beansprucht und deshalb nicht notwendig in das Eigentum der Gemeinde überführt wurden (§ 13). Diese Praxis gewährte den Gemeinden noch den Vorteil, daß der Eigentümer sich entschloß, das Grundstück unter Wert an die Gemeinde abzutreten, da ein anderer Käufer nicht mehr zu finden war.

Dieses Verfahren ist durch die Rechtsprechung des Reichsgerichts unterbunden worden. Die Aufstellung des Satzes, daß eine Entschädigung, deren Zahlungszeit vom Belieben des Enteignenden abhängt, keine angemessene sei, daß vielmehr nur die sofort gewährte Entschädigung dem Art. 153 RV. Abs. 2 Genüge tun könne, hinderte die Gemeinden, Grundstücke für unbebaubar zu erklären, ohne sie zu enteignen.

Als dann die Notverordnung vom 5. Juni 1931 die landesrechtlichen Bestimmungen mit der Kraft des Reichsgesetzes im Sinne von Art. 153 Abs. 2 Satz 2 ausstattete, wurde in Anerkennung der Mißstände in der Handhabung der Freiflächenausweisungen für diese eine besondere Regelung getroffen. Wenn die Bebauung eines Grundstückes auf die Dauer ausgeschlossen wird, so entsteht mit der ersten Offenlegung ein Anspruch auf angemessene Entschädigung für die Wertminderung des Grundstückes, der nach 5 Jahren fällig wird (§ 3 NotVO.). Hiervon ausgenommen sind aber solche Gartenanlagen, Schmuck- und Kinderspielplätze, die nach Lage und Größe gemäß anerkannten städtebaulichen Grundsätzen unter Berücksich-

51) OVGE. Bd. 21 S. 378; Bd. 40 S. 368; Bd. 71 S. 346.
52) OVG. Bd. 71 S. 341.
53) GS. S. 23.

tigung der örtlichen Verhältnisse als Bestandteile öffentlicher Straßen und Plätze anzusehen sind, und ebenso werden vorübergehende Beschränkungen nach Landesrecht behandelt, d. h. die Entschädigung für die Beschränkung erfolgt erst bei Abtretung der Grundfläche (§ 3 Abs. 6 NotVO.).

Der Vollständigkeit halber sei noch ausgeführt, welche Art von Flächen durch die Baubeschränkung des Fluchtliniengesetzes von der Bebauung ausgeschlossen werden können. Es bestand nach Erlaß des Wohnungsgesetzes zunächst Unklarheit darüber, inwieweit dieses begriffliche Änderungen gebracht habe. Im Schrifttum wurde mit Bezug auf die Begründung der Entwürfe des Wohnungsgesetzes die Meinung vertreten, daß unter Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätzen öffentliche Verkehrsanstalten zu verstehen seien, deren Hauptzweck jedoch nicht wie von Straßen und Plätzen die Abwicklung des Wagen- und Fußgängerverkehrs, sondern die Gewährung von Luft und Licht zur Förderung der Gesundheit und Verschönerung des Stadtbildes sei[54]). Die Gemeinden aber glaubten, daß Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätze im Unterschied zu Straßen und Plätzen keine Bestandteile des Verkehrsnetzes sein müßten, daß vielmehr zu ihnen auch jene Flächen zählten, die zu erwerben die Aufgabe des Zweckverbandes Groß-Berlin gewesen war[55]). So kam es, daß die Gemeinden diejenigen Flächen, die sie von der Bebauung freizuhalten wünschten (Wälder, Umgebung von Seen etc.), aber zu erwerben nicht in der Lage waren, einfach mit der Baubeschränkung des § 11 FlLG. belegten.

Vor Erlaß des Wohnungsgesetzes hatte das Oberverwaltungsgericht in den Urteilen vom 25. September 1931[56]) und vom 11. Juli 1901[57]) es für unzulässig erklärt, Grundstücke für andere Zwecke als für Straßen und Plätze durch Fluchtlinienfestsetzung von der Bebauung auszuschließen. In der Entscheidung vom 22. Juni 1916[58]) ist dann festgestellt worden, daß die Polizei die Festsetzung von Fluchtlinien für einen Kinderspielplatz nicht verlangen könne, weil zu den Plätzen des Fluchtliniengesetzes nur die öffentlichen, der Polizei unterstehenden Verkehrsanstalten gehören. Als solche könnten sie allerdings von der Polizei besonderer Zweckbestimmung zugeführt werden. Aus diesem Urteil läßt sich nicht zweifelsfrei entnehmen, ob nur festgestellt werden sollte, daß der Polizei kein Recht gegeben war, die Abgrenzung eines Kinderspielplatzes zu fordern — zu dieser Ansicht neigt Rieß[59]) —, oder die Unzulässigkeit der

54) Stölzel, Die Wohnungsgesetzgebung für Preußen, 2. Aufl. S. 2 Anm. 1; Riess, PrVerwBl. Bd. 46 S. 42; Germershausen, Wegerecht in Preußen § 43 S. 497; v. Strauss-Torney-Sass, Straßen- und Baufluchtengesetz, 7. Aufl. S. 49.

55) Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 (GS. S. 123), außer Kraft seit dem Gesetz vom 27. 4. 1920 (GS. S. 123).

56) OVG. Bd. 21 S. 379.

57) OVG. Bd. 40 S. 368.

58) OVG. Bd. 71 S. 345.

59) PrVerwBl. Bd. 46 S. 41.

Fluchtlinienfestsetzung für solche Plätze überhaupt — dies nimmt Schiemann[60]) ohne weiteres an. Da es sich offenbar um einen Spielplatz handelte, der als kommunale Einrichtung aufgezogen werden sollte, wird nicht klar, ob auch Spielplätze, die als polizeiliche Gemeindeanstalten geplant sind, nicht unter die Plätze des Fluchtliniengesetzes zu rechnen waren. Diese Frage jedoch wurde durch die Worte des Wohnungsgesetzes: „auch Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätze" gelöst.

Daß der Begriff des Platzes darüberhinaus keine weitere Änderung erfahren sollte und daß die Annahme der Städte, die Erweiterung des § 1 lasse auch Fluchtlinienfestsetzungen für andere Arten von Flächen zu, irrig war, wurde durch spätere Entscheidungen festgestellt. Das Oberverwaltungsgericht hat in der Entscheidung vom 21. Oktober 1926[61]) und in der vom 2. Juni 1932[62]) und dementsprechend das Reichsgericht im Urteil vom 11. April 1933[63]) festgestellt, daß das Wohnungsgesetz an der grundsätzlichen Bedeutung des Begriffes „Plätze" des Fluchtliniengesetzes nichts geändert habe. Es werden in gleicher Weise wie vor Erlaß des Wohnungsgesetzes die als Bestandteil des Verkehrsnetzes notwendig öffentlich zugänglichen polizeilichen Gemeindeanstalten von den übrigen Einrichtungen der Gemeinde unterschieden. Freiflächen, welche nicht als Verkehrsanstalten der Polizei zur Verfügung gestellt werden sollen, können also nicht durch Fluchtlinienfestsetzung von der Bebauung freigehalten werden, sondern die Gemeinde muß solche Flächen erwerben, um über ihre Ausgestaltung bestimmen zu können.

Nach diesen Untersuchungen sehen wir die reichsgerichtliche Rechtsprechung in besserem Licht. Die Freiflächenausweisungen der Gemeinden hatten es notwendig gemacht, in zwei Fragen Klarheit zu schaffen. Davon war die eine das sachliche Anwendungsgebiet des Fluchtliniengesetzes, um einen Mißbrauch der darin gegebenen Baubeschränkung zu hindern, die andere Frage war die Angemessenheit der zu leistenden Entschädigung. Bevor die Ausweisung von Freiflächen üblich wurde, erfolgte tatsächlich die Handhabung des § 13 FlLG. meist im Ausgleich der Interessen von Gemeinde und Grundeigentümern. Der Nachteil der Beschränkung wurde sogar oft durch den Vorteil der Baureife und Wertsteigerung übertroffen. Häufig haben die Grundstückseigentümer das Straßenland kostenlos abgetreten, um die Herstellung der Straße zu beschleunigen[64]). Erst Freiflächenausweisungen haben den Anlaß zur Entscheidung über die Gültigkeit des § 13 gegeben. Auch in der Entscheidung vom 28. Februar 1930 handelte es sich um eine Freifläche. Wenn nun gesagt wurde, das Reichsgericht hatte Freiflächenausweisungen unterscheiden müssen von sonstigen Fluchtlinienfestsetzungen, so geht dieser

60) PrVerwBl. Bd. 50 S. 33.
61) PrVerwBl. Bd. 52 S. 315.
62) OVG. Bd. 89 S. 385.
63) RGZ. Bd. 140 S. 279.
64) Vgl. Elkart, Mitteilungen der Vereinigung der Bauverwaltungen deutscher Städte, 1930, Heft 22, S. 29. — Vgl. oben S. 56.

Vorwurf fehl, da das Reichsgericht das Verhältnis von § 13 FlLG. zu Art. 153 RV. als Verhältnis abstrakter Normen von den Anwendungsfällen losgelöst zu prüfen hatte und es Sache des Gesetzgebers ist, eine den Einzelfällen gerecht werdende Regelung zu schaffen. Diese Regelung erfolgte dann auch in der Notverordnung vom 5. Juni 1930. Sie bedeutet aber nicht eine Annullierung der reichsgerichtlichen Erkenntnisse, sondern sie ersetzt ungültige Vorschriften durch gültige.

### *5. Mängel des Erbbaurechts.*

Das Erbbaurecht ist — wie schon erwähnt wurde — auch in seiner Neuregelung durch die Verordnung vom 15. Januar 1919 nicht zu einer vollendeten gesetzlichen Ausgestaltung gelangt, und es finden sich zahlreiche Unklarheiten und Lücken. Hier sei nur auf einige bei der Behandlung der Belastungen bei Ablauf des Erbbaurechtes hervorgetretene Unvollkommenheiten hingewiesen.

Nach § 27 VO. hat der Grundstückseigentümer bei Zeitablauf des Erbbaurechtes dem Erbbauberechtigten eine Entschädigung für das Bauwerk zu leisten und nach § 28 haftet diese Entschädigungsforderung anstelle des Erbbaurechtes und mit dessen Range auf dem Grundstück. Aus dem Wortlaut „haftet auf dem Grundstück" geht nicht hervor, welcher Natur die Haftung des Grundstückes sein soll. Weder in der Verordnung noch in der Begründung wird hierüber weiteres gesagt. Ebenso wie die von der Sprache des Bürgerlichen Gesetzbuches abweichende Ausdrucksweise auf eine besondere Art der dinglichen Haftung schließen läßt, besagt das Fehlen weiterer Vorschriften, daß jedenfalls kein von den dinglichen Rechten des Bürgerlichen Gesetzbuches unterschiedliches neuartiges Recht vorliegt. Kober[65]) nimmt an, daß nur das normale Grundstückspfand für eine Forderung, eine Hypothek, gemeint sein könne, und zwar eine Sicherungshypothek, da sich das dingliche Recht ausschließlich nach der Entschädigungsforderung bestimmt. Danach müßte dem Erbbauberechtigten ein Anspruch auf Einräumung einer Sicherungshypothek zuerkannt werden. Dies wird von Busch[66]) mit Recht verneint, denn die Verordnung bietet dazu keinerlei Anhalt. Darin ist Kober allerdings zuzustimmen, daß das dingliche Recht einer Sicherungshypothek am ähnlichsten ist — und nicht einer Reallast, wie Busch meint —, und seine Übertragung und Pfändung muß in entsprechender Anwendung der für diese geltenden Vorschriften erfolgen. Die Streitfrage hat eigentlich nur Bedeutung für den Inhalt der Grundbucheintragung. Das Entstehen der dinglichen Haftung vollzieht sich ausnahmsweise als Surrogation kraft Gesetzes ohne Eintragung. Mit der Eintragung wird das Grundbuch nur berichtigt. Auch diese Frage, ob das Grundbuch berichtigt werden kann, ist mit der Begründung bestritten worden, der Mangel der ge-

65) Staudinger 10. Aufl. Sachenrecht, § 28 Erbbr.VO. Erl. 1 a.
66) Reichsgerichtsräte-Komm. 6. Aufl. Bd. III, § 28 VO.

setzlichen Bestimmungen über die grundbuchliche Behandlung lasse darauf schließen, daß der Entschädigungsanspruch nicht eintragungsfähig sei. Mit Rücksicht auf den Schutz des Erbbauberechtigten und den Publizitätsgrundsatz im Grundbuchrecht muß angenommen werden, daß die Eintragung zulässig ist, und zwar nach der wohl richtigen Meinung Buschs, lediglich mit dem Inhalt, daß anstelle des erloschenen Erbbaurechts eine Entschädigungsforderung auf dem Grundstück lastet.

Eine andere merkwürdige Erscheinung tritt bei der Erneuerung des Erbbaurechtes auf. Hat sich der Erbbauberechtigte gemäß § 31 VO. ein Vorrecht auf Erneuerung des Erbbaurechtes einräumen lassen (das Erneuerungsrecht selbst ist ein obligatorisches Recht, welches gemäß § 2 Ziffer 6 zum Inhalt des Erbbaurechtes geworden ist und gemäß § 31 Abs. 4 die Wirkung einer Vormerkung hat), und kommt die Erneuerung des Erbbaurechtes zustande, so leben die bereits erloschenen Grundpfandrechte an dem neuen Erbbaurecht kraft Gesetzes wieder auf. Das Wiederentstehen erloschener Rechte ist eine Ausnahmeerscheinung, aber anscheinend der einzige Weg, um die Rechte der Realgläubiger an dem neuen Erbbaurecht zwangsläufig wieder herzustellen. Weil das Erneuerungsrecht nur in dem Recht besteht, in einen Vertrag zwischen dem Grundstückseigentümer und einem Dritten über Bestellung eines Erbbaurechtes einzutreten, beruht das neue Erbbaurecht auf einem anderen Vertrag und ist mit dem ersten nicht identisch. Daher konnte der Gesetzgeber das erneuerte Erbbaurecht nicht als eine Verlängerung des ersten betrachten und durch die Fiktion des ununterbrochenen Fortbestandes über das Erlöschen der Grundpfandrechte hinweghelfen.

Anders verhält es sich, wenn das Erbbaurecht gemäß § 27 Abs. 3 verlängert wird. Der Grundstückseigentümer kann seine Verpflichtung zur Zahlung einer Entschädigung für das Bauwerk bei Zeitablauf des Erbbaurechtes dadurch abwenden, daß er das Erbbaurecht auf die voraussichtliche Standdauer des Gebäudes verlängert. Das Erbbaurecht besteht dann mit sämtlichen Belastungen fort und wird in seinem Inhalt nur hinsichtlich der Zeitdauer geändert. Die Verlängerung kann allerdings nur v o r Ablauf des Erbbaurechtes vereinbart werden. Ist es einmal abgelaufen, so ist es erloschen. Die Vereinbarungen sind dann umzudeuten in einen Vertrag zur Neubegründung eines Erbbaurechtes gleichen Inhaltes. Die rechtliche Lage ist dann ähnlich wie bei der Erneuerung. Dort sollen die Realgläubiger, statt auf die Entschädigungsforderung verwiesen zu sein, die gleichen Grundpfandrechte an dem neuen Erbbaurecht haben. Das Gesetz ist der Begründung und Aufrechterhaltung von Erbbaurechten günstig und gibt den Entschädigungsanspruch nur ersatzweise zur Sicherung der Realgläubiger und vor allem im Interesse der wirtschaftlichen Erhaltung des Bauwerkes[67]). Es ist deshalb an-

67) In England läßt man die Gebäude gegen Ende der Bauleihe gänzlich verkommen, weil keine Entschädigung für das Bauwerk gegeben wird. Erman, Erbbaurecht und Kleinwohnungsbau S. 26.

zunehmen, daß hier wie bei der Erneuerung die Rechte der Realgläubiger an der Entschädigungsforderung erlöschen und die Grundpfandrechte an dem neuen Erbbaurecht wieder existent werden. Auch für den Erbbauberechtigten wird dann die Entschädigungsforderung im Zweifel hinfällig[68]).

Die Bestimmung über die Verlängerung des Erbbaurechtes zwecks Abwendung der Entschädigung für das Bauwerk (§ 27 Abs. 3) enthält eine für die Realgläubiger bedenkliche Lücke. Erbietet sich der Grundstückseigentümer zur Verlängerung und lehnt der Erbbauberechtigte diese ab, so erlischt außer dem Erbbaurecht auch der Anspruch auf Entschädigung. Merkwürdigerweise können die Realgläubiger, die damit ihre Rechte verlieren, die Ablehnung nicht hindern, da ihre Zustimmung nicht erforderlich ist[69]). Zwar haben die Realgläubiger — wie eingewendet werden kann — von Anfang an die zeitliche Begrenzung des beliehenen Erbbaurechtes gekannt, doch rechneten sie mit einer darüber hinausreichenden Sicherheit, weil ihnen das Gesetz ein Befriedigungsrecht an dem Entschädigungsanspruch gewährt. Die Vorschrift des § 876 BGB. kann keine Anwendung finden. Denn das Erbbaurecht erlischt mit Zeitablauf, und der Anwendung des § 876 auf den Entschädigungsanspruch, der auch ein Recht am Grundstück ist, steht entgegen, daß der Gegenstand der Willenserklärung des Erbbauberechtigten nicht die Aufhebung der Entschädigungsforderung, sondern die Ablehnung der Verlängerung des Erbbaurechtes ist, an welche das Erlöschen der Entschädigungsforderung gesetzlich geknüpft ist. In einem solchen Falle gehen die Realgläubiger leer aus, wenn nicht gerade — und das wird wohl kein sehr praktischer Fall sein — die Schädigung der Gläubiger das leitende Motiv der Ablehnung war und aus diesem Grunde ein Schadensersatzanspruch der Realgläubiger aus § 826 BGB. entsteht[70]).

---

68) Busch § 31 VO.

69) Kober-Staudinger § 27 VO. Anm. 21; Busch, RGR. Komm. § 27, VO. Erl. 5; M. Wolff, Sachenrecht § 104, IX S. 362.

70) Kober, daselbst. Eine Anfechtung ist jedoch nicht möglich. Der Schaden tritt erst infolge der Beendigung des Erbbaurechtes ein und kann dann nur in Geld ersetzt werden.

## LEBENSLAUF.

Ich bin am 29. November 1911 als Sohn des Oberleutnants Udo Prey und Frau Charlotte geb. Siebenbürger in Insterburg geboren. Bis zum 12. Lebensjahre besuchte ich das Herzogliche Ernst-Real-gymnasium in Altenburg und anschließend bis zum Abitur (Ostern 1931) die Staatliche Bildungsanstalt in Berlin-Lichterfelde. Dann studierte ich Rechts- und Staatswissenschaften, zwei Semester in Graz, ein Semester in Kiel und vier Semester in Bonn. Am 19. Juli 1935 bestand ich die erste juristische Staatsprüfung am Oberlandesgericht in Köln und am 27. Januar 1937 die mündliche Promotionsprüfung an der Universität Bonn. Die Bearbeitung meiner Aufgabe erfolgte unter der Leitung von Geheimrat Professor Dr. Thoma, dem ich hierfür stets dankbar bleiben werde.

Wolf-Dietrich Kämper-Prey.